



GÖTEBORGS UNIVERSITET
FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Revidera i motvind

Om kommunala revisorers förhållningssätt och strategier i den kommunala ansvarsprövningen

Angelica Börjesson

VT 2012

Handledare Lars Karlsson

Sammanfattning

Bakgrund och syfte: En central del av de kommunala revisorernas uppdrag är att uttala sig huruvida anmärkning ska riktas och om ansvarsfrihet ska avstyrkas för de förtroendevalda, inför fullmäktiges ansvarsprövning. I flera fall väljer dock fullmäktige att gå på en annan linje än sitt granskande organ revisorerna i ansvarsprövningen, trots att revisorerna pekat på så pass allvarliga brister att åtgärder bör vidtas. Den tidigare forskningen har påtalat att denna *diskrepans* som uppstår i ansvarsprövningen mellan revisorerna och fullmäktige är ett tecken på att revisionens roll och oberoende är komplex och att revisorernas ställningstagande i ansvarsprövningen inte fyller en legitim och effektiv funktion. Det finns även förslag på att lyfta bort revisionens uttalande i ansvarsfrågan då denna uppgift anses göra ansvarsprövningen uddig och även försvåra revisionens uppdrag. Studien undersöker ansvarsprövningen ur revisorernas synvinkel och syftet med uppsatsen är att generera en teoretisk utgångspunkt för fortsatt förvaltningsforskning om kommunala revisorer för att öka kunskapen och förståelsen för dessa granskningsaktörer. Med detta syfte följer även ett mer empiriskt syfte som är att öka förståelsen för revisorernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta.

Teoretisk referensram: Studien tar sin teoretiska utgångspunkt i ett aktörsperspektiv, eller ett så kallat bottom-up perspektiv, för att förstå revisorernas handlingsutrymme och handlingsförmåga. Det teoretiska antagandet bygger på att även aktörer med tämligen begränsat handlingsutrymme kan ha möjliga handlingar att ta till för att påverka sitt utgångsläge. Detta aktörsperspektiv konkretiseras med hjälp av Albert O. Hirschmans teori om aktörers ageranden i dysfunktionella situationer, Lundquist aktörs-strukturteori, March och Olsens lämplighetslogik och rollteorier.

Metod: Studien har en kvalitativ metod genom en fallstudiedesign av kommunala revisorers handlingsutrymme. Underlaget för analysen utgörs av intervjuer med totalt elva stycken revisorer från åtta olika kommuner. Samtliga revisorer har varit verksamma när diskrepansen inträffade i ansvarsprövningen. Ansatsen på studien är abduktiv och resultatet kodas och analyseras utifrån teman och kategorier som både är härledda ur tidigare teori och det empiriska materialet.

Resultat: Revisorerna uppfattar att deras möjlighet att verka effektivt och legitimt i ansvarsprövningen möjliggörs genom att hitta nya sätt att arbeta och skapa nya förhållningssätt till de andra aktörerna i det kommunala ansvarssystemet. Deras handlingsförmåga tycks möjliggöra att kunna verka som ett effektivt granskningsorgan trots diskrepansen då det dels finns andra sätt att få fram kritiken på och dels strategier för att undvika diskrepansen. Dessa ageranden är dock inte självklara för alla revisorer. Även om det fullt ut är tillåtet utifrån lagstiftning och God revisionssed för revisorerna att agera finns det även uppfattningar att det inte är lämpligt att bli för framåtsyftande och strategisk på de sätt som på andra håll lyfts fram som verkningsfulla. Autonomi hos aktörer kan även variera mellan samma typ av aktör, vilket visar att det inte endast är formella strukturer utan även sociala strukturer som kan påverka hur ett möjligt handlingsutrymme utnyttjas, och därmed hur mycket autonomi aktören innehar.

Nyckelord: kommunala revisorer, ansvarsprövning, aktörer, institutioner, handlingsutrymme, strategier, lämplighetslogik.

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Övergripande syfte	3
1.2 Bakgrund och problemformulering	4
1.3 Tidigare forskning	5
1.4 Specificerat syfte och övergripande frågeställning	10
1.5 Disposition	11
2. Teoretisk referensram	11
2.1 Aktörers betydelse för att förstå institutioner	12
2.2 Aktörers handlingsutrymme	13
2.2 Aktörers strategier i dysfunktionella situationer	15
2.3 Drivkrafter och för aktörers handlingsförmåga	19
2.4 Roller och rollteori	22
2.4 Sammanfattning och preciserade frågeställningar	23
2.5 Analysram	24
3. Studiens genomförande	26
3.1 Fallstudien som forskningsdesign	27
3.2 Val av fall	28
3.2 Avgränsningar	30
3.3 Materialinsamling	30
3.4 Etiska överväganden	33
3.5 Bearbetning av material	34
4. Resultat och analys	38
4.1 Revisorernas hantering av diskrepansen	38
4.2 Revisorernas motiveringar till deras handlande vid diskrepans	47
4.3 Revisionsrollens tillämpning	54
5. Sammanfattning av resultat och avslutande diskussioner	63
5.1 Såväl strategier som passivitet förekommer hos kommunala revisorer när deras status och legitimitet hotas	63
5.2 Revisorers motiv för deras agerande bygger både på målrationalitet och tolkande lämplighetslogik	66
5.3 Revisorsrollens tillämpning formar en social struktur som förhindrar eller möjliggör handlingsutrymme då den styrs av olika lämplighetslogiker	66
5.4 Avslutande reflektioner	68
6. Referenser	72
Bilagor	74
Bilaga 1. Intervjuguide	74
Bilaga 2. Exempel på kodning	76

1. Inledning

1. 1 Övergripande syfte

I den lokala demokratin utkrävs ansvar av de förtroendevalda i fullmäktige formellt sätt vart fjärde år av väljarna. Fullmäktige i sin tur utkräver ansvar av nämnder, styrelser och förtroendevalda i dessa varje år genom den årliga ansvarsprövningen. I fullmäktiges ansvarsprövning har de förtroendevalda kommunala revisorerna en viktig uppgift. Revisorerna granskar att politiska beslut som fattas av fullmäktige genomförs och implementeras så som det är tänkt i styrelser och nämnder.¹ En central del av revisorernas uppdrag för att uppnå detta är att uttala sig huruvida anmärkning ska riktas och om ansvarsfrihet ska avstyrkas för de förtroendevalda, inför fullmäktiges ansvarsprövning. I flera fall väljer dock fullmäktige att gå på en annan linje än sitt granskande organ revisorerna i ansvarsprövningen, trots att revisorerna pekat på så pass allvarliga brister att åtgärder bör vidtas.² Trots att revisorerna lämnat in en oren revisionsberättelse, det vill säga en revisionsberättelse med en anmärkning eller en avstyrkt ansvarsfrihet mot en nämnd, styrelse eller förtroendevald, har fullmäktige beviljat ansvarsfrihet för den-
samme i flera kommuner de senaste åren.³ Den tidigare forskningen har påtalat att denna *diskrepans* som uppstår i ansvarsprövningen mellan revisorerna och fullmäktige är ett tecken på att revisionens roll och oberoende är komplex och att revisorernas ställningstagande i ansvarsprövningen inte fyller en legitim och effektiv funktion. Det finns även förslag på att lyfta bort revisionens uttalande i ansvarsfrågan då denna uppgift anses göra ansvarsprövningen luddig och även försvåra revisionens uppdrag.⁴ Mot bakgrund av detta syftar denna uppsats till att öka förståelsen för hur det fungerar i praktiken enligt aktörerna, då revisorerna själva inte tillfrågats hur diskrepansen påverkar dem och hur ansvarsprövningen kan förbättras. Det övergripande syftet med studien är därför att öka kunskapen om vad diskrepansen innebär för revisorernas uppdrag.

¹ SOU 2004:107: 61

² SKL 2010:46 och 52 ff.

³ www.skl.se "Ansvarsprövningsbanken"

⁴ ESO 2010:6:98 f.

1.2 Bakgrund och problemformulering

Den förtroendevalda kommunala revisionen har i flera sammanhang varit omdiskuterad.⁵ Utgångspunkterna för dessa diskussioner har främst varit frågan om revisorernas oberoende och huvudmannaskap; statligt, kommunalt eller möjligtvis privaträttsligt? De flesta studier har nått slutsatsen att behålla revisionen i sin ursprungliga form, men frågan om dess komplexitet hänger kvar. Mot bakgrund av de senaste årens uppmärksammade fall av korruption i ett antal kommuner har även frågan i viss mån riktats in mot revisorernas roll i arbetet mot korruption och vilken roll revisorerna egentligen har när det gäller att skapa förtroende för den kommunala förvaltningen.⁶ Från statligt håll har man vid flera tillfällen i lagstiftningen stärkt revisionens ställning som kontrollinstrument.⁷ Den kommunala revisionen är idag institutionaliserad i teori och lagstiftning till att vara den förtroendevalda kontrollerande politiska funktionen i kommunen. De funktioner som tillskrivs revisionen i lagstiftning och statliga utredningar är att öka effektiviteten i förvaltningen – det vill säga se till att fullmäktiges beslut genomförs så som det är tänkt, skapa legitimitet och medborgerlig insyn i det politiska systemet. Detta har också införlivats i den av SKL dokumenterade och uppdaterade *God revisionssed*, som ska vara vägledande för revisorerna.⁸

Ett förväntningsgap mellan teori och praktik

Revisionen granskar och kommunicerar sitt resultat och sin bedömning till sin uppdragsgivare fullmäktige. Revisorernas granskningar syftar både till att ge information om den kommunala verksamheten och att ligga till grund för revisorernas ställningstagande i ansvarsfrågan. När revisorerna har färdigställt granskningsrapporten skickas den till de granskade tillsammans med bedömningar och frågor. Revisorernas främsta åtagande är den slutliga bedömningen av ansvarsprövningen som dokumenteras i den årliga revisionsberättelsen. Har revisorerna i sina granskningar upptäckt allvarliga fel eller brister kan de rikta en anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet för berörd nämnd eller styrelse.⁹ Denna slutliga bedömning bygger således på ett helt års arbete och är det yttersta verktyget revisorerna har för att i praktiken leva upp till ovanstående framskrivna förväntningar på revisionen: att skapa insyn, legitimitet och effekti-

⁵ Se till exempel ESO 2010:6, Prop. 2009/10:46 och Statskontoret 2008:4

⁶ Se till exempel www.skl.se ”Revisionsdialog 2012” och regeringsbeslut II 2

⁷ SOU 1993:90, SOU 1996:169 och SOU 2004:107

⁸ SKL 2010

⁹ Ibid:46

vitet. Att fullmäktige i flera fall, och i en del kommuner flera år i rad¹⁰, väljer att inte gå på revisionens linje i ansvarsprövningen ställer därför dessa ovanstående funktioner på sin spets och kan tyda på ett förväntningsgap mellan teori och praktik. Att leva upp till ett effektivitets-
skapande, legitimitetsskapande och till och med antikorrupsionsarbetande kontrollinstrument torde förutsätta att revisorernas kritik av nämnder och styrelser verksamhet får gehör av de som ska åtgärda problemet – det vill säga fullmäktige. Revisorernas status och legitimitet är inte lika självklar som den beskrivs i utredningar och God revisionssed. Diskrepansen skulle kunna urholka revisionens roll i ansvarsprövningen då revisionens beredande funktion och effektivitet kan komma att ifrågasättas utifrån. När revisorerna väljer att rikta anmärkning eller avstyrka ansvarsfrihet rör det sig om allvarliga brister i verksamheten t.ex. bristande måluppfyllelse, obehörigt beslutsfattande och bristande uppföljning och kontroll.¹¹ Tanken med deras uttalande är att revisorerna ska minska oönskade effekter i den kommunala förvaltningen. När fullmäktige inte hör samman revisorernas kritik är då frågan om revisorerna rättar sig i ledet eller agerar för att ändå kunna leverera sin kritik och minska oönskade effekter i fortsättningen trots att de arbetar i motvind. Om det är något tillfälle som revisorernas handlingsförmåga och drivkrafter torde framkomma och aktualiseras är det när deras främsta uppdragsåtagande hotar att delegitimeras.

1.3 Tidigare forskning

Överlag finns det tämligen lite forskning kring den kommunala ansvarsprövningen och studier som fokuserat på diskrepansen är än färre. Samtliga av dessa har i huvudsak satt fullmäktige i centrum och betraktat dem som aktörer och de som ska ge svar på hur revisorernas funktion bättre ska tas tillvara. Detta då det är fullmäktige som tar det avgörande beslutet i ansvarsprövningen och därmed styr över hanteringen av revisorernas rekommendationer. Genom att negligera revisorernas egna möjligheter att påverka situationen har revisorerna i den tidigare forskningen mer fått en passiv roll, vilket också kan vara orsaken till att vi idag inte vet lika mycket om hur förtroendevalda kommunala revisorer fungerar i praktiken och hur de tänker kring sitt arbete och sina påverkansmöjligheter som andra närliggande yrkesroller och ak-

¹⁰ www.skl.se ”Ansvarsprövningsbanken”

¹¹ SKL 2010:52ff.

törstyper.¹² Det finns således inte mycket tidigare forskning till hjälp för att göra antaganden om hur revisorerna hanterar en situation som diskrepansen i ansvarsprövningen.

Den kommunala ansvarsprövningens komplexitet

En väsentlig del av de kommunala revisorernas funktion är att ge underlag och kunskap till sin uppdragsgivare fullmäktige inför ansvarsutkrävande av de förtroendevalda i nämnderna. Det bör tilläggas att revisorerna samtidigt är tvingade att ta ställning i frågan om ansvarsfrihet och vid behov rikta anmärkning med eller utan avstyrkt ansvarsfrihet i revisionsberättelsen. Detta gör att revisorerna, åtminstone formellt sätt, även får en central roll i mekanismen för ansvarsutkrävandet och att de inte enbart har en kunskapsskapande funktion. Detta har kritiserats av framförallt Olle Lundin som menar att revisionens ställningstagande i ansvarsprövningen gör mer skada än nytta. Han menar att det faktum att det ofta uppstår en diskrepans mellan revisorernas uttalande och fullmäktiges slutliga bedömning är ett problem.¹³ Enligt Lundin ligger det i själva ansvarsprövningens natur att fullmäktige gör en mildare bedömning än revisorerna eftersom systemet som sådant tillåter att nästan alla ledamöter i fullmäktige även sitter i nämnderna. Det är inbyggt i själva systemet att partimedlemmar utkräver ansvar av sina kollegor i nämnderna. Lösning på den problematiska ansvarsprövningen är att avlägsna revisorerna uppgiften att ta ställning i ansvarsfrågan och göra den kommunala revisionen, precis som den statliga Riksrevisionen, enbart kunskapsförmedlande.¹⁴ Genom att frikoppla revisionen från utvärderingen av själva ansvarsutkrävandet blir revisionen ett kunskapsskapande kontrollinstrument och detta skulle enligt Lundin öka trovärdigheten för revisionen. Att det är så många fall där fullmäktige och revisorerna gör olika bedömningar i ansvarsfrågan menar Lundin ytterligare är ett argument för att ifrågasätta revisionens faktiska betydelse i ansvarsprövningen.¹⁵ Caroline Nyman m.fl. menar att ansvarsprövningen i fullmäktige allt mer tycks vara av politisk karaktär där avgörandet i ansvarsfrågan baseras på andra faktorer än de som revisorerna framför i revisionsberättelsen.¹⁶ Hon menar att resultatet av att fullmäktige gör en annan bedömning än revisorerna vid ansvarsprövningen får långsiktiga konsekvenser genom att förtroendet för ansvarsprövningsprocessen urholkas. Det kan även minska förtroendet för det politiska systemet i stort.¹⁷

¹² Till exempel utvärderare i Rombach-Sahlin 2002 och tillsynsinspektörer i Johansson 2006

¹³ ESO 2010:6:13 och 99.

¹⁴ Ahlbäck 1999

¹⁵ ESO 2010:6

¹⁶ Nyman m.fl. 2007:30

¹⁷ Nyman m.fl. 2007:30

Diskrepansens påverkan på revisionsuppdraget

Kritiken kring ansvarsprövningen och revisionens delaktighet i denna stannar inte vid huruvida systemet verkar effektivt eller inte. Den tidigare forskningen har även pekat på att revisorerna och deras uppdrag kan påverkas negativt av diskrepansen då denna kan riskera att urholka revisionens betydelse i stort och viljan att verka som kommunal revisor. Lundin menar att ansvarsprövningen försvårar revisorernas möjligheter att genomföra sin granskande uppgift av de förtroendevalda. Detta eftersom revisorerna inom ramen för uppgiften att ta ställning i ansvarsfrågan riskerar att utsättas för påtryckningar, bli oense samt hamna på kollisionskurs med sin uppdragsgivare, fullmäktige.¹⁸ I samband med att *Utredningen om den kommunala revisionen* lämnade sitt betänkande *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* redovisades som bilaga till betänkandet en sidorapport författad av Ann Britt Karlsson.¹⁹ I denna ställs frågan vad fullmäktige egentligen har revisionen till. Återigen framförs att revisionen i allmänhetens ögon kan framstå som verkningslös om fullmäktige sällan följer revisionens linje i ansvarsfrågan. Karlsson hänvisar också till att uppdraget som revisor riskerar att uppfattas som meningslöst. Detta är inget som Karlsson undersöker närmare, utan låter endast fullmäktigeledamöter få uttala sig om revisionens betydelse och funktion i ansvarsprövningen. Undersökningen visar att fullmäktige ser revisorernas ställning i ansvarsfrågan som betydelsefull då denna är det enda de har som kan ligga till grund för deras bedömning, men revisorernas uppfattning undersöktes inte.²⁰

Politiker, tjänstemän och närbyråkrater – vad är förtroendevalda revisorer ett fall av?

De förtroendevalda kommunala revisorerna utgörs varken av politiker eller av tjänstemän i direkt bemärkelse. De väljs på politiska grunder, men de agerar inte utifrån ett partipolitiskt uppdrag utan som oberoende granskare av den kommunala verksamheten.²¹ I förhållande till hur de väljs kan de därmed betraktas som politiska, medan deras arbetsuppgifter mer kan hänföras till en närbyråkrats. Revisorerna kan därmed sägas utgöra en hybrid mellan politiker och tjänstemän, vilket gör de svårplacerade i nedanstående forskningssammanhang när deras bevekelsegrunder och förhållningssätt ska studeras.

¹⁸ ESO 2010:6:97

¹⁹ SOU 2004:107

²⁰ Ibid.

²¹ SKL 2010:58, 20

I tidigare forskning resoneras det kring såväl politiker som tjänstemäns olika bevekelsegrunder och förhållningssätt till sitt arbete. Ett av de teoretiska bidragen till forskningen om tjänstemäns förhållningssätt och handlingsutrymme är Michael Lipskys *Street-Level Bureaucracy* där närbyråkraten beskrivs som en rutinutvecklande aktör som skapar egna handlingsmönster för att hantera målkonflikter i sitt dagliga arbete.²² Detta är även något som i viss mån studerats i en svensk kontext av till exempel Vicki Johansson i *Tillsyn och effektivitet*.²³ Johansson undersöker tillsyn som styrmedel utifrån inspektörernas val i sitt dagliga arbete och hur detta relateras till tillsynens effektivitet. I denna visar Johansson hur inspektörer ständigt prioriterar mellan mål, arbetsuppgifter och tillvägagångssätt och att detta innebär att de är med och utformar den faktiskt förda politiken.²⁴ Johansson menar att samtliga granskningsaktörer, så som utvärderare, tillsynsinspektörer och revisorer, syftar till att förbättra den politiska effektiviteten och legitimiteten för det politiska systemet. Hon menar dock att deras mandat till att handla varierar.²⁵ Revisorn är skyldig att till sin uppdragsgivare föreslå om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte. Revisorerna har en tämligen svag ställning när det gäller att ställa krav och forcera dessa då det är fullmäktige som har den slutliga beslutsrätten i ansvarsprövningen.²⁶ Revisorerna kan därmed på förhand sägas ha ett litet handlingsutrymme vad gäller hur de rekommendationer och förslag de lägger fram får genomslag genom faktiska beslut.

Eventuellt kan uppfattningen om revisorernas begränsade handlingsutrymme vara en bidragande orsak till att de inte studerats närmare vad gäller agerande och påverkansmöjligheter. Att de kan sägas utgöra en hybrid mellan att vara politiska och byråkratiska har även inneburit att det lagts stor vikt vid deras oberoende och hur detta kan säkras utifrån institutionella lagar och regler.²⁷ Att betrakta revisorerna som aktörer som med sina strategier och prioriteringar kan påverka den förda politiken kan därmed eventuellt uppfattas som ett öppnande för ett ifrågasättande av deras oberoende. Detta skulle kunna vara en annan bidragande orsak till att den revisionen nästan uteslutet studerats från ett så kallat top-down perspektiv, där fokus legat på den övergripande strukturen och inte på revisorernas förhållningssätt.

Sammantaget har tjänstemän inom den offentliga sektorn, även kallade närbyråkrater på de lägre nivåerna, betraktas som inflytesrika för hur beslut tillämpas och har blivit föremål

²² Lipsky 2010

²³ Johansson 2006

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid:42

²⁶ SKL 2010:50

²⁷ Se till exempel ESO 2010:6, Prop. 2009/10:46 och Statskontoret 2008:4

för en del forskning. Om närbyråkrater främst har beskrivits som aktörer som skapar handlingsmönster och rutiner för att underlätta sitt arbete har studierna av politiker främst utgått från antagandet om att politiker har ambitioner att maximera sin egen nytta.²⁸ Denna utgångspunkt kan sammanfattas under namnet *rational choice*, vilket innebär precis som namnet antyder att politiska aktörers agerande försöker förstås utifrån deras personliga rationella underliggande intressen som de medvetet och rationellt försöker införliva.²⁹

Den kommunala revisionen – ett tämligen outforskat område ur ett aktörsperspektiv

En av anledningarna till att den kommunala revisionen inte studerats på samma sätt som politiker i form av fullmäktigeledamöter, tillsynsinspektörer och andra närbyråkrater kan vara att revisorerna har ett tämligen litet handlingsutrymme formellt sätt att påverka sina arbetsstrategier för att få genomslag för sitt arbete. Den tydliga regleringen av revisionens uppdrag såväl i lagstiftning som i God revisionssed kan också vara en förklaring till att forskare och statliga utredningar inte fokuserat på hur revisorerna själva agerar i situationen då diskrepans inträffar. Det begränsade handlingsutrymmet borde innebära att de *påverkas* av diskrepansen utan att kunna *påverka* den. Revisorerna har dock ett handlingsutrymme när det gäller hur de väljer att planera och lägga upp sitt arbete, även om deras faktiska påverkansmöjligheter och sanktioner i ansvarsprövningen är inskränkta och helt förbehållna fullmäktige.³⁰ Vi vet väldigt lite om hur revisionerna betraktar sitt arbete och huruvida de uppfattar diskrepansen som problematisk eller inte. Lika lite kan vi göra antaganden om revisorerna väljer att hantera en situation som kan sägas ifrågasätta deras betydelse och som till viss del är ett hot mot deras status som ett kunskapsförmedlande och ansvarsutkrävande kontrollinstrument. Då revisorerna utgör en central del av det kommunala ansvarssystemet och granskar den kommunala organisationen på fullmäktiges och medborgarnas uppdrag bör vi helt enkelt ha större insikt om hur de själva tolkar sitt uppdrag och vad de kan göra för nå en effektivare ansvarsprövning.

Från flera håll finns ett ifrågasättande av revisionens uppgift att uttala sig i ansvarsfrågan. Utifrån ett större och allmänt perspektiv ifrågasätts revisionens betydelse, vilket också leder in på överväganden om huruvida inte revisorerna själva i sitt vardagliga arbete uppfattar sin

²⁸ Se till exempel Arrows 1963

²⁹ Cox 2004

³⁰ Johansson 2006:47, SKL 2010:50

uppgift som meningslös. Samtidigt finns i allt detta en frånvarande diskussion om revisorerna som aktörer, det vill säga som en form av profession med en medvetenhet och förmåga att handla. De beskrivs återkommande i passiva ordalag, som att de riskerar att drabbas av påtryckningar och att de kan uppfatta sitt uppdrag som verkningslöst. Att endast utvärdera ansvarsprövningen utifrån den formella strukturen och att tillfråga fullmäktige ger inte en komplett bild av ansvarsprövningens praktik. Det vore att på förhand bortse från att revisorerna har en eventuell medvetenhet och möjlighet att hantera situationen på ett mer aktivt sätt, för ändå få gehör för sin kritik och fylla ett meningsfullt uppdrag. Huruvida revisorerna har utrymme att anpassa sig till diskrepansen och hitta nya vägar att få gehör och öka sin betydelse är något som tidigare forskning inte lyckats belysa. Trots att revisorerna är ett angeläget fenomen för den offentliga förvaltningen, då de är utnämnda att med sina handlingar skapa effektivitet och insyn i den kommunala verksamheten, har revisorer främst studerats inom det företagsekonomiska och juridiska fältet och ur ett uppifrånperspektiv³¹

1.4 Specificerat syfte och övergripande frågeställning

Genom att studera revisorerna utifrån antagandet att de kan verka som aktörer i det kommunala ansvarssystemet ges ansvarsprövningen en nyanserad och mer komplett bild. Institutioner som upplevs problematiska utåt sett av olika skäl, behöver nödvändigtvis inte uppfattas så av de aktörer som verkar inom dem. Uppfattas diskrepansen som ett problem av revisorerna är det dessutom angeläget att studera hur de hanterar situationen då det bidrar till ökad teoretisk kunskap om kommunala revisorer. Det preciserade syftet med denna studie är att öppna upp för en teoretisering av *kommunala revisorer* som är ett tämligen outforskat område ur ett aktörsperspektiv, eller ett så kallat bottom-up perspektiv. Då det inte finns så många omfattande studier av revisorer inom förvaltningsforskningen kan föreliggande studie betraktas som delvis explorativ. Ambitionen är att generera en teoretisk utgångspunkt för fortsatt förvaltningsforskning om kommunala revisorer för att öka kunskapen och förståelsen för dessa granskningsaktörer. Med detta syfte följer även ett mer empiriskt syfte som är att öka förståelsen för revisorernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta.

För att besvara syftet har följande forskningsfråga formulerats:

³¹ Se till exempel Lundin 1999 och Karlsson 2009

Hur hanterar förtroendevalda kommunala revisorer diskrepansen i ansvarsprövningen?

1.5 Disposition

Uppsatsen disponeras på fem olika kapitel. Efter det inledande kapitlet som behandlats ovan, där förväntningarna på revisionens uppdrag från lagstiftning och God revisionssed beskrivits och den tidigare forskningens avsaknad av ett aktörsperspektiv på revisorer problematiserats, följer ett kapitel där den teoretiska referensramen för studien presenteras. Det teoretiska perspektivet som studien utgår från är aktörsperspektivet. I kapitlet behandlas därför aktörers handlingsutrymme utifrån Lennart Lundquist teori om aktörer och strukturers samverkan. Albert O. Hirschmans teoretiska resonemang om aktörers strategier och vilka bevekelsegrunder aktörer kan ha behandlas också. Kapitlet tar också upp James March och Johan P. Olsens teori om lämplighetslogik i aktörers handlande och Vilhelm Aubert och Bruce J. Biddles roll-teorier. Det tredje kapitlet behandlar genomförandet av studien och de metodologiska överväganden som gjorts. Därefter presenteras analysen och resultatet i kapitel fyra där jag med hjälp av analysens resultat och de teorier och begrepp som presenterats svarar på mina frågeställningar. Det avslutande kapitel innehåller de slutsatser som kan dras av studien, vilket teoretiskt bidrag studien haft och vad som kan vara aktuellt att titta närmare på i framtiden.

2. Teoretisk referensram

I detta kapitel kommer studiens teoretiska ramverk presenteras. Jag kommer att inleda med en argumentation för varför ett aktörsperspektiv är relevant för detta fall och mer djupgående diskutera studiens centrala begrepp handlingsutrymme och strategier. Teorier om aktörers strategier, som i denna studie främst består av Hirschmans teoretiska resonemang, har ett visst underliggande antagande som bygger på betraktandet av aktörer som målrationala. Kapitlet avslutas med att lyfta in en kompletterande teoretisk infallsvinkel för att tolka aktörers handlande. Denna infallsvinkel härrörs från March och Olsens syn på aktörer som lämplighets-

styrda och rollteorins mer interaktionistiska betraktelse av aktörer. Med hjälp av teorin kommer kapitlet att mynna ut i ett analytiskt ramverk. Detta syftar till att analysera hur revisorernas möjlighet att agera i situationen av diskrepans i ansvarsprövningen ser ut, det vill säga vilka möjligheter de har att agera på ett aktivt sätt, hur de kan tänkas agera och vad som kan föranleda ett visst agerande.

2.1 Aktörers betydelse för att förstå institutioner

Det övergripande perspektivet i denna studie är betraktandet av revisorer som aktörer. Vad jag åsyftar med en aktör är någon som har en medvetenhet och förmåga att handla i den givna situationen inom en institution. Situationen i det här fallet utgörs av diskrepansen med deras uppdragsgivare fullmäktige och institutionen är det kommunala ansvarssystemet med fokus på ansvarsprövningen. Att studera revisionen ur ett aktörsperspektiv är ett teoretiskt ställningstagande som baseras på att revisorerna tidigare inte i någon större utsträckning betraktats som aktörer och att jag i denna studie främst vill utgå från ett bottom-up perspektiv. Alternativet att istället undersöka revisorerna och ansvarsprövningen ur ett institutionellt perspektiv hade med största sannolikhet inte på samma sätt fångat upp revisorernas faktiska agerande och vilka bevekelsegrunder de har.³² Då det är implicerat i denna studies syfte att kartlägga revisorernas ageranden är aktörsperspektivet lämpligare. Att fastna i den formella institutionens spelregler för revisorerna kan vara bidragande orsak till i att de betraktats som formella, passiva och homogena. Detta antagande har varit närvarande i den tidigare forskningen som menat att diskrepansen i ansvarsprövningen försvårar revisorernas uppdrag, riskerar att urholka deras betydelse och ifrågasätta deras oberoende ställning. Det har tidigare varit revisionsuppdrags formella struktur som varit i fokus och inte revisorernas bevekelsegrunder och möjliga handlingar. Vilket gör att vi idag inte vet så mycket om de kommunala revisorerna trots att de är det granskande organet på den kommunala nivån. Enligt Bo Rothstein och Sven Steinmo är institutioner starkt normerande men detta behöver inte innebära att de inte går att avvika ifrån även om det kan vara svårt på grund av tvingande spelregler som sätter upp hinder.³³ Ansvarsprövningen innehåller spelregler i allra högsta grad genom lag och praxis som reglerar och vägleder revisionsuppdraget del i ansvarsprövningen.³⁴ Men det kan även finnas möjlighet att påverka de delar där det saknas tvingande spelregler. Istället för att undersöka

³²March och Olsen 1984:735f.

³³Rothstein och Steinmo 2002

³⁴SKL 2010, Kommunallagen 9. kap

hur diskrepansen i ansvarsprövningen *påverkar* och eventuellt urholkar revisionen, studeras här huruvida revisorerna försöker *påverka* situationen. Samtidigt lämnas det öppet för att resultatet även i denna studie kan vara att institutionella spelregler hämmar aktörerna. Det är dock inte den institutionella utgångspunkten som utgör plattformen för studien, även om ny-institutionalistiska teoretiska antaganden (som t.ex. lämplighetslogiken bygger på som presenteras längre fram) finns med som grund för analysen.

Enligt James March och Johan P. Olsen har aktörer tidigare i huvudsak beskrivits som underordnade den institution de verkar i. Institutionerna har ansetts kunna fastslå och ändra aktörernas motiv och att institutionerna verkar helt fristående. March och Olsen menar att väsentliga inslag i den mer moderna synen på hur politiska institutioner ska studeras är att göra det utifrån det samlade agerandet från individerna på den längre nivån.³⁵ Detta då en institutions funktion och beteende är en konsekvens av de val och handlingar som aktörerna inom institutionen har genererat. Genom att i studien möjliggöra en mer aktiv roll för revisorerna kan *revisorerna* förstås bättre och inte *revisionen* ur ett uppifrånperspektiv. Med stöd av March och Olsen ovanstående resonemang borde även ansvarsprövningens faktiska funktion bättre förstås om aktörerna som verkar inom den studeras närmare. Med detta åsyftar jag inte att studera hur ansvarsprövningen som institution skulle kunna förändras på ett formellt sätt, utan mer om det finns utrymme och tendenser till att revisorerna kan förändra sin situation inom de givna institutionella ramarna. Antagandet i föreliggande studie är följaktligen att aktörer har förmåga att forma sin situation inom institutioner, utan att det för den sakens skull behöver ge en institutionell förändring. Detta innebär att revisorerna skulle kunna anpassa sig till och hantera diskrepansen genom att välja nya sätt att få genomslag och legitimera sin betydelse på inom ramen för sitt arbetssätt, utan att ansvarsprövningens formella regelverk behöver ändras.

2. 2 Aktörers handlingsutrymme

För att studera aktörers agerande i en organisation är deras faktiska handlingsutrymme av central betydelse för förståelsen för deras hantering av olika situationer. Lennart Lundquist skriver att aktörer i varierande grad försöker och förmår påverka sin tillvaro, men att de har olika mycket autonomi. Graden av autonomi varierar från olika situationer och beror på aktörens

³⁵ March och Olsen 1984:78f.

egenskaper och sammansättningen av strukturerna där de verkar.³⁶ Med autonomi åsyftas graden av handlingsutrymme och handlingsförmåga hos aktörerna. Revisorernas egenskap av oberoende kontrollinstrument och den dominerande strukturen i form av omfattande reglering i kommunallagen och praxis torde innebära begränsad autonomi i detta avseende. Revisorn är skyldig att till sin uppdragsgivare föreslå om ansvarsfrihet ska beviljas eller inte och föreslå åtgärder för att rätta till brister. Men som nämnades tidigare har revisorerna en tämligen svag ställning när det gäller att ställa krav i ansvarsprövningen. Revisorerna kan därmed antas litet handlingsutrymme vad gäller hur de rekommendationer och förslag de lägger fram får genomslag genom faktiska beslut. Men autonomi ska enligt Lundquist alltså både innebära handlingsutrymme och handlingsförmåga. Detta är två komponenter som det finns anledning att hålla isär. Även om en aktör har ett handlingsutrymme behöver det inte nödvändigtvis vara så att det används i en specifik situation. Detsamma kan gälla i motsats situation: även om en aktör har ett begränsat handlingsutrymme är det inte uteslutet att det lilla som finns förvaltas väl. Det finns därför anledning till att återkomma till aktörers handlingsförmåga, vilket jag gör senare.

Strukturellt tvingande handlingar och strukturellt möjliga handlingar

I samband med att man diskuterar aktörers handlingsutrymme bör det särskiljas på det som Lundquist benämner *strukturellt tvingande handlingar* och *strukturellt möjliga handlingar*.³⁷ De tvingande handlingarna måste aktörerna använda för att uppnå effekter som är nödvändiga för att kunna upprätthålla systemet. Aktörerna handlar då för att strukturerna ska bibehållas. Möjliga handlingar är sådana som aktörer kan vidta om det finns ytterligare handlingsutrymme och då dessa inte är tvingande förutsätter de ett engagemang och en medvetenhet. De strukturellt möjliga handlingarna kräver alltså i större grad en handlingsförmåga.³⁸ Revisorernas handlingsutrymme är relativt stort för när det gäller hur de väljer att planera och lägga upp sitt arbete, även om deras faktiska påverkansmöjligheter genom sanktioner eller att fatta avgörande beslut i ansvarsprövningen är inskränkta.³⁹ Det finns således ett tänkbart strukturellt möjligt handlingsutrymme för revisorerna omtolka sitt arbetssätt för att inom den givna strukturen för ansvarsprövningen eventuellt försöka öka sin betydelse som beredande och rådgivande organ. Detta behöver inte betyda att revisorerna använder sig av detta handlingsut-

³⁶ Lundquist 1984:1 ff.

³⁷ Ibid:14f.

³⁸ Lundquist 1984:13f.

³⁹ ESO 2010:6:25

rymme. Jag nämnde ovan att utgångspunkten för studien är betraktandet av revisorer som medvetna och handlingsbenägna aktörer. Men det finns ett visst steg ifrån att vara en aktör till att i praktiken omsätta sin medvetenhet och sin handlingsförmåga praktiken. Drivkrafterna för att ta detta steg kommer jag diskutera längre ner där jag för ett resonemang om olika motiv till aktörers handlingsförmåga. Det behövs dock i detta sammanhang även ett resonemang om *hur* aktörer kan tänkas reagera och därmed handla i en situation som hotar deras legitimitet och status. Vilka handlingar som revisorerna använder sig av för att öka sin betydelse trots diskrepansen är något som analysen söker svar på. Nästa avsnitt tar upp olika former av reaktioner som aktörer kan tänkas välja i en problematisk situation som diskrepansen i ansvarsprövningen kan anses vara. Dessa kan användas som referenspunkter för en analys av revisorernas agerande.

2.2 Aktörers strategier i dysfunktionella situationer

Jag kommer i detta avsnitt fokusera på hur teorier om aktörer kan hjälpa oss att förstå hur revisorerna handskas med situationer där deras betydelse och funktion utåt sätt och i formell mening har minskat, och där deras existens hotas att delegitimeras. Jag har ovan diskuterat revisorernas *möjligheter* att agera i en institutionell kontext som ansvarsprövningen. Vad vet vi då sedan tidigare om *hur* aktörer hanterar för dem en negativ och delegitimerande situation och en organisation som fungerar dysfunktionellt? Finns det ens något skäl att anta att aktörer försöker påverka denna situation om möjligheten finns fast ansvaret ligger hos någon annan (i det här fallet fullmäktige)?

Albert O. Hirschman har genomfört och analyserat ett antal olika experiment utifrån aktörernas val att hantera en problematisk utveckling. Han utgår i huvudsak från företag och marknadsmekanismer men hans teori används även för att tolka beteenden inom politiska organisationer. I sin bok *Sorti eller protest? En fråga om lojaliteter* diskuterar Hirschman olika reaktioner från individer i företag, organisationer, politiska partier och andra samman slutningar när de befinner sig i eller står inför en oacceptabel och ohållbar situation.⁴⁰ Hans antar att olika reaktioner utifrån ett underifrånperspektiv i en institution kan vara mer eller mindre effektiva för individen att försöka förbättra situationen. Utgångspunkten är att organisationer i varje ekonomiskt, socialt eller politiskt system stundom gör avsteg från förnuftigt eller ändamålsenligt beteende. Varje samhälle och organisation lär sig att leva med en viss

⁴⁰ Hirschman 2006

mängd dysfunktionellt eller ineffektivt beteende. Men för att sådana, så kallade avvikande beteenden, ska bli undantag istället för regel krävs att aktörerna uppträder på ett sätt som gör att denna temporära nedgång av organisationen inte förblir ett faktum. Diskrepansen är snarare undantag än regel, men skulle enligt Hirschmans teori om det blev vanligare leda till att det kommunala ansvarsystemet ifrågasätts och försämras (vilket vi också sett tecken på från bland annat Lundin och Nyman).

Resonemanget bygger på antagandet att en organisations dysfunktionalitet eller bristande legitimitet kan förbättras om ledningen uppmärksamhet riktas mot det som är fel. Således antas att aktörerna genom sina strategier försöker påverka ledningen att ta tag i problemet. Vidare utgår han ifrån att organisationens kvalité och funktion är det som uppfattas problematiskt och aktörerna agerar för att ”rädda” organisationen som sådan. Utgångspunkten för föreliggande studie om revisorer är att aktörer agerar för att förbättra sin egen situation (och organisationen) genom att själva agera. Det kan därmed inte sägas handla om hur revisorerna främst försöker förmå ledningen (fullmäktige) att ta tag i problemet, utan snarare hur de kan påverka sin situation inifrån utifrån eget agerande. Även om detta i sin tur syftar till att i nästa steg påverka beslutsfattarna i organisationen.

Två strategier och en reaktion på dysfunktionella förhållanden i en organisation

De centrala reaktionerna från aktörer i problematisk kontext är att *lojalt acceptera*, att *säga ifrån och försöka påverka* (protest) eller att *dra sig ur spelet* (sorti).⁴¹ De två sista syftar till att återställa systemets funktion och effektivitet och kan antingen användas som komplement eller substitut till varandra. Sorti är en reaktion som bygger på att fly från ett uppfattat missförhållande, medan protest handlar om ett försök att förändra situationen inifrån. Med bakgrund av detta resonemang bör sorti eller protest snarare ses som strategier än reaktioner. Det sistnämnda begreppet för tankarna till en omedveten eller passiv handling, medan en strategi snarare bygger på en tanke om att förändra det som uppfattas som problematiskt. Såväl sorti som protest bygger på att återställa en situation till att bli funktionell och ändamålsenlig. Både har för syfte att försöka påverka den negativa situationen, men den ena bygger på att lämna

⁴¹ Hirschman 2006:15

och den andra på att stanna. Att lojalt acceptera situationen är något som mer kan ses som en reaktion och inte direkt som en strategi. Detta återkommer jag till längre ner.

Protest kan i vissa situationer användas mer effektivt än ständig aktivitet och engagemang från aktörerna. Att använda sina potentiella resurser till fullo, i nya situationer, möjliggör för aktörerna att reagera med oväntad kraft vilket kan vara väl så slagkraftigt för att förbättra situationen som att ständigt vara aktiv. Genom att använda normalt outnyttjade reserver och för att nå inflytande, när aktörernas intressen hotas, kan situationen förändras.⁴² Protest handlar om, i motsats till sorti, att genom olika grad av aktivitet och handling försöka påverka situationen och åstadkomma förändringar inifrån.⁴³ Därmed ska denna strategi inte ses som protest i direkt bemärkelse, utan mer som ett val att stå upp mot den oönskade situationen genom att strategiskt försöka påverka den inifrån. Sorti handlar istället om att lämna organisationen men med syftet att markera eller på annat sätt visa sitt missnöje.

Vilken strategi används när?

Huruvida protest bör ses som en restpost eller ett alternativ till sorti är avhängigt den specifika situationen.⁴⁴ I vissa fall är protest underordnat sorti och ses då som en sista utväg för aktörer att ta till då inte möjligheten till utträde finns. Samtidigt existerar ideligen möjligheten till sorti men som sista utväg som då protesten misslyckats. Väljer aktören sorti i dessa situationer, och detta ter sig meningslös, finns ingen möjlighet att utnyttja sin protest då aktören ”gått av scenen”. Därmed avgör kontexten och den specifika situationen vilken av strategierna som är komplement till den andra. Det handlar dels om att aktören måste vilja och kunna göra någonting åt en ohållbar och delegitimerande situationen. Ibland kan det finnas möjlighet att skapa nya kommunikations- och påverkanskanaler för aktörer som i en situation har svårigheter att göra sin röst hörd och få betydelse.⁴⁵ Om aktören uppfattar att förbättringar och förändringar kommer att ske som en följd av aktörens handlingar är det stor sannolikhet att aktören väljer protest framför sorti. Därmed kan orsaken till att aktörer väljer sorti framför att stanna kvar och protestera vara att protesten inte ses som effektiv då nya metoder för att få inflytande och påverkan för förändring kan vara svåra att hitta. Dels kan strukturella hinder

⁴²Hirschman 2006:61

⁴³Ibid:65

⁴⁴Ibid:62ff.

⁴⁵Hirschman 2006:69 ff.

kan vara förklaringsfaktorer till att välja sorti eller protest. Saknas strukturella hinder är det möjligt att först använda sig av protest.⁴⁶

Att acceptera situationen

Det finns även aktörer som i dysfunktionella situationer väljer att acceptera situationen. Denna aktör väljer oftast att stanna kvar och den lojala acceptansen föranleder passivitet. Hirschman närmar sig även möjligheten att passiviteten och acceptansen kan bero på att situationen inte uppfattas som problematisk eller dysfunktionell. Aktörer kan mer eller mindre erkänna situationen som dysfunktionell eller illegitim, bland annat då de själva kan förlora på ett sådant öppet erkännande. Protest eller sorti kan därmed utebli eller skjutas upp då aktörerna kan uppfatta att organisationen och den struktur i vilken de verkar är ändamålsenlig. Detta kan liknas vid en form av modifierad kognitiv dissonans då människor ändrar eller anpassar sina åsikter och föreställningar till att passa den handling och den verksamhet som de bedriver, som egentligen strider mot dessa föreställningar.⁴⁷

Hirschmans resonemang berör i viss mån varför aktörer kommer att agera på ett visst sätt. Han menar att för att välja protest krävs att aktören vill och kan ändra situationen, till exempel genom nya kommunikations- och påverkansmöjligheter. Finns inte förmågan att se nya metoder för inflytande och påverkan för förändring är sannolikheten stor att sorti väljs istället för protest. Aktören kan även uppfatta att den själv förlorar på att förmedla och påkalla brister och att situationen därför inte ses som ett problem. Detta föranleder också en passivitet och acceptans av situationen då detta är mer förenligt med hur man tolkar situationen. Vissa delar av Hirschmans tankegångar återfinns hos Lundquist. Jag kommer därför i nästa avsnitt utveckla hur studien förhåller sig till aktörers handlingsförmåga och presentera möjliga förklaringar till att aktörers agerande. Aktörers drivkrafter och motiv till att handla är intressant och angeläget i ett sammanhang där vi vill förstå vad som kan möjliggöra eller förhindra aktörer. Motiven är således aktuella då de säger något om vilka ageranden vi kan förvänta oss i en viss kontext vilket också säger något om aktörens funktionssätt. Revisorernas drivkrafter för att agera i ansvarsprövningen kan därmed säga något om vad vi kan förvänta oss från deras håll

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid:69ff.

när diskrepansen inträffar och därmed hur ansvarsprövningen organiseras i praktiken från revisorernas sida.

2.3 Drivkrafter och för aktörers handlingsförmåga

Lundquist menar liksom Hirschman att strukturer sätter upp gränser för vad aktörer på kort sikt kan uppnå och att aktörerna i varierande grad kan vara medvetna om strukturens förekomst och därmed hitta möjliga vägar att hantera dem och påverka sin relation till de andra aktörerna i strukturen. Det gäller emellertid att aktörerna *förstår, vill och kan* påverka sin situation för att de ska omsätta sin medvetenhet till handling.⁴⁸ Om revisorn har god insikt i ansvarsprövningens logik och struktur och därmed kunna förutse möjlig diskrepans kan denna försöka vidta åtgärder för att få ökad betydelse som inte står i direkt motsättning till strukturerna. Men revisorn behöver förutom förståelse även ha viljan och förmågan att kunna påverka sin situation i ansvarsprövningen. Som jag nämnde innan har de enskilda revisorerna begränsat handlingsutrymme då de dels inte kan lämna bindande förslag eller krav och inte heller kan tvinga varken den bedömda (till exempel en nämnd) eller uppdragsgivaren att vidta åtgärder.⁴⁹ Samtidigt finns stort utrymme att inom de institutionella reglerna påverka hur kritik riktas, hur dialogen ska gå till och hur man ska organisera sig.⁵⁰ Vad som är det intressanta i detta sammanhang är därmed vilka strukturellt möjliga handlingar som revisorerna tar till när deras betydelse i formell mening riskerar att minska. Vill revisorerna ändå handla för att uppnå effekter av deras granskningar och bedömningar? Huruvida revisorer använder sig av strategier som inte står i strid (det vill säga i paritet) med deras uppdrag, precis som tillsynsinspektörer har visat sig göra⁵¹, är något som min empiri får svara på. Detta kräver att de har viljan att göra så och att de har förståelse för att det är möjligt enligt Hirschmans och Lundquistresonemang. Därför blir den fortsatta frågan att söka svar på vad det är som kan avgöra om de vill och om de har förståelse för hur situationen skulle kunna ändras och därmed hur de agerar i en institutionell kontext.

Målrationalitet och underliggande intressen som drivkrafter

⁴⁸Lundquist 1984:7

⁴⁹Johansson 2006:47

⁵⁰SKL 2010:58

⁵¹Johansson 2006:47

Teorier är ofta kopplade till grundläggande antaganden. Genom att ta sin utgångspunkt i en viss vetenskaplig ansats ökar förståelsen för den roll som antaganden spelar in forskningsprocessen.⁵² Hirschmans teori har en viss underton av en målrationalistisk syn på aktörer. Det målrationalistiska perspektivet på aktörer karaktäriseras av det grundläggande antagandet att individer främst vill maximera sin nytta och sin betydelse för att de själva tjänar på det och att de därför klart kan välja mellan olika handlingsalternativ.⁵³ Lundquist menar att så kallade intentionsförklaringar, som handlar om att aktörens mål och syften med deras verksamhet, styr deras handlingsbenägenhet. Aktören handlar därmed på ett visst sätt för att uppfylla sitt syfte. Är målsättningarna flexibla ökar handlingsbenägenheten då aktören kan anpassa sig till växlande förhållanden.⁵⁴ Hirschmans teoretiska resonemang lyfte fram att valet mellan sorti, protest och acceptans baseras på aktörers intresse av att se situationen som problematisk, hur pass effektiva nya påverkanskanaler uppfattas och strukturella hinder inverkan. Aktörer antas ha underliggande intressen som driver dem att propagera för vissa saker och eftersträva ett visst handlande. Vad som saknas är en problematisering och en diskussion om vad som kan påverka hur aktörerna uppfattar dessa olika aspekter och att det kan finnas andra antaganden om varför människor handlar som de gör. Enligt Hirschman tycks såväl sorti, protest och acceptans bero på ett rationellt val som aktörer gör för att i högsta möjliga mån nå det bästa utslaget. Detta gäller även acceptans då denna reaktion enligt Hirschman ofta beror på att aktörer medvetet har ett intresse att beskriva situationen som oproblematiskt för att något annat skulle vara negativt. Genom att teoretiskt diskutera olika handlingsstrategier, och att valet av dessa beror på vad som är bäst i den aktuella situationen eller vad som bäst tjänar syftet, negligeras andra aspekter för att förstå varför aktörer hanterar situationer som de gör.

Lämplighetslogik och interaktion som en grund för handlandet

De är svårt, och nästintill omöjligt, att avgöra vad som i en viss situation är aktörers motiv till handling. Troligtvis är det så att aktörer i vissa sammanhang är just målrationella och därmed konsekvensstyrda, vilket Hirschmans teori till viss del bygger på. Men i en annan situation kanske *lämplighetslogiken* styr mer, det vill säga att aktören tolkar meningen med sitt handlande och därmed vad som kan tänkas lämpligt.⁵⁵ Sällan undersöks dock båda perspektiven i samma kontext, vilket jag dock väljer att göra i denna studie.

⁵² Aspers 2007:45

⁵³ Lieberman 2002

⁵⁴ Lundquist 1980:14

⁵⁵ March och Olsen 1989

March och Olsen menar att såväl formella som informella normer, det vill säga regler för vad som kan anses som lämpliga värderingar och ageranden, utgör en så kallad lämplighetslogik:

“Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as appropriate for themselves in a specific type of situation.”⁵⁶

Revisorer styrs officiellt av formella regler och normer genom till exempel kommunallagen och God revisionssed, men även mer informella normer kan figurera inom revisorsuppdraget. Dessa mer informella normer (som till visso säkerligen härrörs till och från de formella normerna och därmed kan betraktas som en forma av institution) kan beskrivas som en lämplighetslogik för revisorers handlande och värderingar. Institutioner, i det här fallet kommunal revision och ansvarsprövningens struktur, kan vara formella i form av föreskrifter och regler, men i denna studie är även den mer informella praxisen av intresse då det är revisorernas handlande och utnyttjande av sitt handlingsutrymme som är centralt. March och Olsen menar till exempel att aktörens värderingar och ageranden bygger på vad de anser att institutionen bygger på för värden. Därmed gör jag i denna studie antagandet att revisorerna även kan tänkas styras av en lämplighetslogik som kan påverka hur de hanterar diskrepansen. Detta eftersom de i egentlig mening redan agerat enligt de formella föreskrifterna, det vill säga de har gjort sitt uttalande i ansvarsfrågan, och att det som de kan göra ytterligare är det som Lundqvist kallar strukturellt möjliga handlingar (som alltså ska fodra intresse och engagemang då de inte är tvingande för aktören att vidta).⁵⁷ Hur möjliga dessa anses vara kan bero på hur pass lämpligt revisorerna anser det att göra något ytterligare i ansvarsprövningen.

Lämplighetslogiken ska dock inte helt betraktas som ett alltid fullt ut medvetet resonemang från aktörens sida, utan kan vara så kallade förgivet-tagna och mer eller mindre medvetna värderingar som anammats genom interaktion. Överfört till den kontext som studeras här, revisorernas hantering av diskrepansen, kan lämplighetslogiken förmedla föreställningar om revisorsuppdragets syfte, viktigaste uppgift och relation till de övriga aktörerna (det vill säga fullmäktige och nämnderna). Men det kan även handa om vilka spelregler som finns och vad som anses korrekt eller inte att göra.⁵⁸ Detta i sin tur kan forma en viss meningsskapande struktur för vad revisorsrollen ska innebära i praktiken, och därmed hur diskrepansen ska han-

⁵⁶ March och Olsen 2004:2

⁵⁷ Lundquist 1984:14f.

⁵⁸ March och Olsen 2004:2

ter. March och Olsen menar att aktörer strävar efter att förstå sin kontext och tillskriver därmed sitt handlande en viss mening.⁵⁹ För att kunna uppnå detta ställer de sig ofta frågorna *vad det rör sig om för situation, vad deras roll är i denna situation samt vad som kan tänkas lämpigt att göra i denna situation utifrån den roll man har*.⁶⁰ Aktörer i kritiska situationer kan, istället för att agera målrationellt, antas definiera situationen för sig själv och föra ett resonemang om vad situationen handlar om och vad som kan vara lämpligt att göra.

Det är som sagt svårt att avgöra vilka underliggande motiv aktörer har då vi inte kan studera vad som rör sig i deras hjärnor. Men genom att lita på deras utsagor om detta kan vi förstå vilka möjligheter och hinder som kan tänkas existera för att handla och därmed försöka påverka en situation. Patrik Aspers menar att sociala strukturer fungerar som både hinder och som möjlighet för aktörer.⁶¹ Enligt honom kan aktörer själva upptäcka och identifiera hindret och för forskaren kan detta vara startskottet till att gå vidare och undersöka hindret. Möjligen kan forskaren därigenom upptäcka den sociala strukturen.⁶² Studien bygger på antagandet att aktörer har förmåga att agera trots strukturens begränsningar i form av regler, praxis och formellt uppdrag. Formella strukturer likt dessa är inte detsamma som sociala strukturer. Med en roll, oavsett om den är instrumentell eller social, finns normer och förväntningar kopplade till rollen.⁶³ Dessa känns särskilt angelägna i denna studie då revisionens roll befinner sig i ett förhållande till andra roller i det kommunala ansvarssystemet – nämnder och fullmäktiges roll. Därmed kan vi anta att dessa roller är viktiga att särskilja, vilket kan förstärka att rollförväntningarna till den egna rollen är närvarande inför ett agerande. Utgångspunkten att individer är meningsskapande och tolkande varelser utvecklas nu vidare i avsnittet nedan genom att lyfta in rollteorin.

2.4 Roller och rollteori

Bosse Forsén menar att den sociala position som en aktör har är knutna till normativa förväntningar vad gäller beteenden och kännetecken som härrörs till positionsinnehavaren. Förväntningarna konstruerar rollen som en person får och som denne anammar genom internalisering.⁶⁴ Roller ingår i revisorernas handlingsrepertoarer och styr därför förväntningar på de-

⁵⁹ March och Olsen 1989:40 ff.

⁶⁰ Ibid:23

⁶¹ Aspers 2007:55

⁶² Ibid.

⁶³ Aubert 1979:99

⁶⁴ Forsén 1987

ras handlingar.⁶⁵ Förväntningar kopplade till en roll i ett visst sammanhang kan istället för målrationalitet styra individerna i deras handlande. Samtidigt är rollantagandet inte bara ett resultat av förväntningar från den övergripande nivån på personen, utan även individens egna föreställningar om sin roll skapar egna förväntningar.⁶⁶ Hur revisorerna tänker kring sin roll och sin funktion i det kommunala ansvarssystemet skulle enligt rollteorin kunna avspegla sig rent praktiskt då det styr deras ageranden.

Vilhelm Aubert menar att ”*roller är summan av de normer, som hänför sig till en viss uppgift eller position*” och att ett optimalt förhållande råder i en kontext där olika aktörer upplever att rollen, förväntningarna från såväl omgivning som från aktören själv stämmer överens.⁶⁷ Han menar att även om en roll är utformad med klara målsättningar så är det inte säkert att den legitimerats och anammats i praktiken, vilket gör att det kan råda en skevhet mellan ideal och verklighet.⁶⁸ Inte sällan kan roller leda till *rollkonflikter* genom att samma aktör kan inneha flera olika roller, men att dessa uppfattas som konkurrenser till varandra eller på andra sätt är oförenliga eller motsägelsefulla. Det kan också handla om att det finns flera olika förväntningar på en och samma roll som kan vara svåra att uppfylla samtidigt.⁶⁹

2.4 Sammanfattning och preciserade frågeställningar

Jag har ovan argumenterat för ett teoretiskt ställningstagande som bygger på att studera en institutionell problematisk kontext ur ett aktörsperspektiv. Detta för att bättre skapa förståelse för de ageranden som sker inom institutionen och vad som kan möjliggöra och begränsa dessa. Beroende på vilken aktör som studeras har denne mer eller mindre mycket handlingsutrymme att påverka sin situation. Antagandet är att även aktörer med litet handlingsutrymme försöker påverka sin situation om den upplevs som delegitimerande och problematisk. Huruvida agerandet sker i en lämplighetsstyrd process eller om det mer är ett målrationalt agerande är två olika perspektiv för att förstå varför aktörer handlar som de gör. I denna studie beaktas båda delarna. För att påminna läsaren vill jag upprepa studiens övergripande syfte som är att öppna upp för en teoretisering av *kommunala revisorer* i vilket även följer att öka kunskapen om revisorernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta. Med hjälp av de teoretiska utgångs-

⁶⁵ Biddle 2001:2417

⁶⁶ Ibid:2416

⁶⁷ Aubert 1979:99

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Forsén 1978

punkterna i detta kapitel har en rad frågeställningar formulerats för att besvara syftet. Den första frågeställningen handlar om att kartlägga och på ett systematiskt sätt beskriva hur revisorerna handlat i samband med diskrepansen och därefter. Den andra och tredje frågeställningen syftar till att se vilka faktorer som kan ligga till grund för handlandet givet de antaganden vi kan göra utifrån de teoretiska utgångspunkterna jag nu presenterat. Med hjälp av dessa två frågeställningar vill jag sammanföra målrationella antaganden med teoretiska resonemang om en lämplighetslogik och ett mer interaktionistsynsätt på människors handlande, och på så sätt skapa utrymme för en vidare teoretisk diskussion som jag kommer att föra i det avslutande kapitlet. För att kunna gå vidare med forskning kring revisorers möjligheter och begränsningar att bidra till effektivitet bör vi först förstå möjligheter och begränsningar för deras handlande, då detta torde avspegla vad vi kan förvänta oss att revisorerna har möjlighet att göra.

De preciserade forskningsfrågorna som jag formulerat för att uppfylla syftet är:

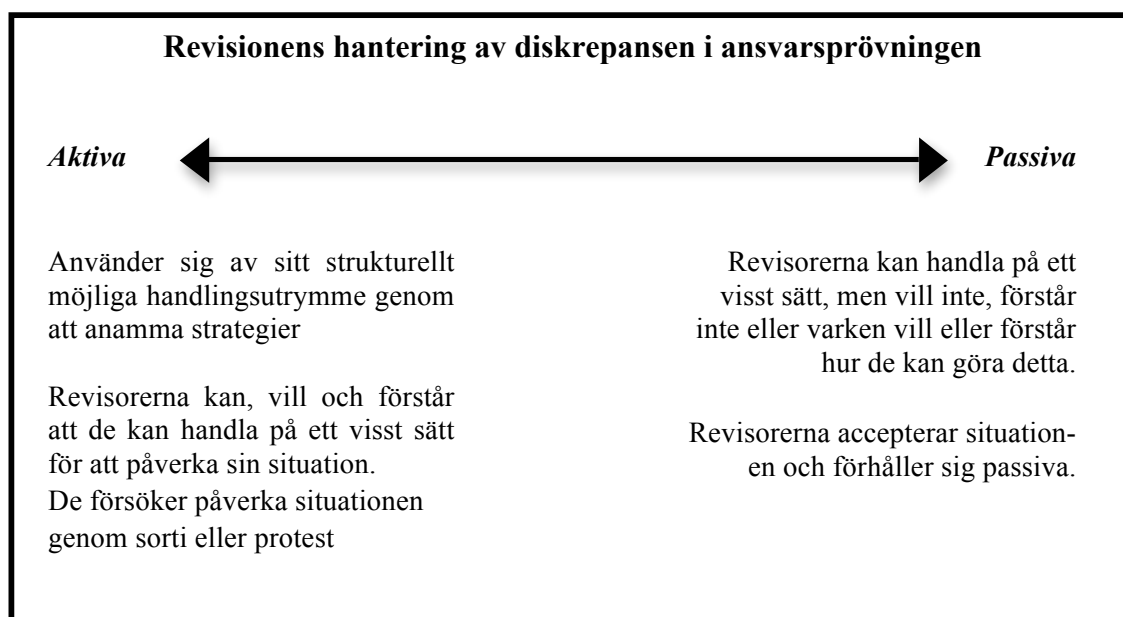
- *Hur hanterar förtroendevalda kommunala revisorer det handlingsutrymme de har i en situation där deras legitimitet och status hotas?*
- *Hur motiverar revisorerna sitt strategiska alternativt passiva agerande vid diskrepansen i ansvarsfrågan?*
- *Hur kan revisionsrollens tillämpning förhindra och möjliggöra ett strategiskt agerande?*

2.5 Analysram

Detta kapitel har presenterat olika teoretiska begrepp som ska användas för att analysera mitt empiriska material för att söka svar på ovanstående frågeställningar. Teorianvändningen i studien ser ut på så sätt att teorin, genom de begrepp den innehåller och de relationer som den föreslår mellan aktörer och dess handlingar, pekar mot vilka aspekter som ska studeras.⁷⁰ Detta teorikapitel har dels handlat om antagandet att aktörer kan påverka institutionen inifrån då de inom ramen för sitt möjliga handlingsutrymme kan försöka förändra situationen utan att den formella strukturen av institutionen måste förändras. För revisorerna kan detta möjliga handlingsutrymme främst sägas ligga i hur de planerar sin arbetsprocess. Det har handlat om att

⁷⁰ Aspers 2007:182f.

aktörernas intentioner, målsättningar och rolluppfattningar till viss del skulle kunna styra hur det möjliga handlingsutrymmet utnyttjas, det vill säga om och hur de använder sig av strategier. Jag har nu för avsikt att presentera hur de teoretiska koncepten skapar förståelse för det empiriska materialet. Nedan visas ett analysredskap som använts i analysen av det empiriska materialet och som syftar till att besvara den första frågeställningen. Analysredskapet ska inte betraktas som ett verktyg för att placera in revisorerna på en skala mellan aktiva och passiva, utan bör ses som ett verktyg för att åskådliggöra begreppens relation till varandra.



Med en aktiv hantering av diskrepansen åsyftas *strategier* för att få genomslag för sin kritik och legitimera sin betydelse i ansvarsprövningen. Här åsyftas dels om revisorerna på något sätt aktivt använder sig av sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme och *omformulerar sitt arbetssätt* för att få genomslag för sin kritik och legitimera sin betydelse eller om de planerar att omformulera sitt arbetssätt. Att omformulera sitt arbetssätt kan innebära att de precis som i Hirschmans resonemang har sökt nya kommunikations- och påverkansmöjligheter eller att de medvetet använder sin samlade potentiella handlingsförmåga för att nu full effektivitet i sina påverkansmöjligheter. Dels åsyftar jag om revisorerna i protest har av sagt sig sitt uppdrag, och använder sorti som strategi för att visa att situationen är ohållbar, vilket också kan vara en strategi. I detta lämnas det också öppet för att andra former av strategier kan förekomma. Med en passiv hantering av diskrepansen avses en form av *acceptans* av diskrepansen och en avsaknad av en vilja och förståelse för hur en förändring skulle kunna vara möjlig. Att vilja och förstå situationen har betraktats som förutsättningar för att aktivt använda sitt handlingsut-

rymme enligt Lundqvist. Genom att söka svar på hur revisorerna hanterat diskrepansen ges också möjlighet att fånga upp hur de motiverar sitt handlande. Motiveringar har alstrats fram ur Hirschmans teori och rör sig om följande:

- Formella strukturella hinder sätter stopp för någon påverkansväg.
- Situationen betraktas inte som problematisk
- Påverkansmöjligheter är inte effektiva (revisorerna ser inte andra påverkansvägar som mer effektiva än det man faktiskt gör).

Då det rör sig om revisorernas motiveringar det revisorernas uppfattningar om detta som åsyftas, och inte huruvida det formellt sätt förekommer påverkansmöjligheter eller strukturella hinder. *Det empiriska materialet analyseras i förhållande till dessa faktorer för att söka svar på studiens andra frågeställning hur revisorerna motiverat sitt handlande.*

Hirschmans resonemang grundas i en målrationalistisk syn på individer. Alternativa perspektiv till det rationella kan vara att betrakta individer som tolkande och lämplighetsstyrda, vilket rollteorin och March och Olsens teorier ger stöd för. För att fånga upp båda perspektiven och dess möjliga förklaringar till revisorernas handlande i den aktuella situationen används även lämplighetslogiken i analysverktyget. Eftersom roller både kan ge upphov till rollkonflikter och en lämplighetslogik, som i en given situation kan aktualiseras på grund av att situationen föranleder nya förväntningar och krav på aktören, kan revisorernas roll vara till hjälp för att förstå deras handlande. *Jag kommer därför till min empiri ställa frågan om revisionsrollens tillämpning bygger på en lämplighetslogik som speglar en social struktur för ett aktivt eller passivt förhållningssätt. Vad jag åsyftar med revisionsrollens tillämpning är vilka normer som finns knutna till rollen som revisor, det vill säga hur revisorerna beskriver syftet med revisionen i ansvarsprövningen, uppdragets viktigaste innehåll och sin position till de övriga aktörerna fullmäktige (uppdragsgivaren) och nämnderna och styrelsen (de granskade). Social struktur operationaliseras här genom att studera huruvida revisionsrollen tillåter eller inte tillåter ett aktivt agerande, genom att det till exempel leder till en rollkonflikt.*

3. Studiens genomförande

I detta kapitel presenterar jag, och argumenterar för, studiens metodologiska överväganden. I kapitlet presenteras forskningsdesign, urval och val av analysenheter. Vidare förklaras hur materialet har bearbetats för analys, studiens möjligheter och begränsningar rörande giltighet för slutsatsdragning samt de etiska överväganden jag gjort.

3.1 Fallstudien som forskningsdesign

I denna studie undersöks revisorer som aktörer. Det centrala är *hur* de anser sig kunna påverka sin situation inom en institution utifrån en kontextuell betingelse, i mitt fall diskrepansen i ansvarsprövningen. En fallstudie studerar en aktuell företeelse i dess verkliga text.⁷¹ För att komma närmare kärnan av det sociala fenomenet – *revisorernas hantering* av diskrepansen, är fallstudien lämplig som forskningsdesign då denna möjliggör för att generera en mer fördjupad förståelse för detta.

Då förförståelsen för mitt fall, kommunala revisorer, är tämligen litet och studien i viss mån kan betraktas som en explorativ studie har en fallstudie med djupintervjuer varit en förutsättning. En kvantitativ studie, genom till exempel en enkätundersökning, hade kraftigt begränsat möjligheten att fånga upp underliggande aspekter som framkommit under intervjuerna för hur vi kan förstå revisorernas handlingsförmåga. Detta är sådant som utvecklats i studien efterhand och hade därmed inte varit möjligt att från början formulera frågor om i en enkät. En enkätundersökning hade visserligen också kunnat ge svar på vilka strategier och attityder som förekommer hos revisorerna. Studien handlar dock inte om att beskriva frekvenser i bemärkelse hur många revisorer som har ett visst antal strategier. Det är snarare analysen av vilka strategier som förekommer, vilka uppfattningar och drivkrafter som tycks existera runt dessa strategier som är centralt för studien. Då vi inte vet så mycket om revisorerna som granskare och aktörer är det nödvändigt att genom intervjuer få större insikt kring hur de tänker och agerar innan till exempel en större enkätundersökning genomförs. En enkätundersökning ger inte heller samma möjlighet att ställa motfrågor för ett mer utvecklat resonemang – vilket för denna studie är implicerat i syftet. Fallstudien som forskningsstrategi har därmed gett mig möjligheten att ständigt bearbeta materialet och det ”brus” som Howard Becker kallar det har kunnat minskas successivt.⁷² Vad detta brus kan karaktäriseras av i mitt material är vissa respondenternas negativa inställning till att diskutera diskrepansen utifrån dess lösningar och effekter och deras passiva hantering av situationen till skillnad från andra respondenter. Detta har legat som ett ”brus” då det initialt var svårt att skapa en förståelse för. Genom det fylliga material som djupintervjuer ger till skillnad från enkäter eller helt strukturerade intervjuer har tillfälle getts att gå vidare med de brusiga delarna och därmed undvika skevheter.

⁷¹ Yin 2007:25

⁷² Becker 2008:209

Jag har således kunnat komplettera teorin med nya aspekter, till exempel i form av lämplighetslogiken och rollteorin.⁷³

3.2 Val av fall

Liksom Anne Ryen skriver syftat urval till att få tillgång till handlingar och händelser som är relevanta för undersökningens problemställning.⁷⁴ Då det är diskrepansens eventuella aktualisering av revisorernas begränsande handlingsutrymme och inte situationens negativa påverkan på revisorerna som är min problemställning kan mitt fall betraktas som *kommunala revisorers handlingsutrymme i ansvarsprövningen*. Valet av fall görs därmed genom att studera kommunala revisorers agerande vid diskrepansen i ansvarsprövningen då detta urval ger mig tillgång till handlingar och händelser som är centrala för problemställningen – om det är någon gång revisorernas möjligheter och hinder att handla torde framkomma så är det vid diskrepansen.

Min initiala förförståelse byggde på att diskrepansen i ansvarsprövningen skulle ses som ett större problem av revisorerna, men också att de skulle hanterat och betraktat situationen på ett mer likartat sätt. När mötet med fältet visade att så inte var fallet har studien justerats genom ytterligare precisering av frågeställningarna och ytterligare teori. Att det förekommit uppfattningar hos revisorerna som visar på en opåverkad och oproblematisk förhållning till diskrepansen, och att det förekommer så pass olika uppfattningar och hanteringar av situationen, har jag snarare betraktat som en intressant del av studiens resultat och inte som ett oriktigt urval. Jag betraktar det inte som att diskrepansen inte utgör en dysfunktionell situation, utan snarare att den oväntade relativt positiva inställningen till ansvarsprövningens funktion trots diskrepansen kan bero på att revisorerna finner sig ha ett handlingsutrymme att ändå få genomslag och legitimitet eller ändå kan fylla en viktig funktion.

Urval av respondenter

För att kunna öka förståelsen för kommunala revisorer i en delegitimerande situation krävs ett kriterierelaterat urval av respondenter.⁷⁵ Detta för att välja ut aktörer som kan sägas befinna sig i en sådan kontext. Jag har följaktligen gjort ett kriterierelaterat urval av revisorer som verkar i kommuner där diskrepans inträffat mellan fullmäktige och revisorerna i ansvarspröv-

⁷³ Aspers 2007:96

⁷⁴ Ryen 2004:77

⁷⁵ Merriam 1994:61

ningen. Urvalet har gjorts med hjälp av Ansvarsprövningsbanken på SKL:s hemsida.⁷⁶ I denna samlas fall av kommunal ansvarsprövning i kommuner och landsting från åren 2002-2011. För att få en djupare förståelse för hur aktörer agerar i en given situation krävs intervjuer med de som varit med om händelsen. Urvalskriterierna begränsar antalet relevanta analysenheter då det i flera kommuner inte längre är samma revisorer som sitter i revisionsgruppen som för ett par år sedan då diskrepansen inträffade. Det förekommer ett antal kommuner där diskrepans inträffat och där samma revisor sitter kvar som inte ingår i studien. Anledningen till detta är främst att jag nådde en viss mättnad efter nio till tio intervjuer, men även för att ett par av dessa revisorer som jag hörde av mig till inte visade något intresse att delta i den.⁷⁷ Jag återkommer till begreppet mättnad längre ner. Sammantaget ser mitt urval av analysenheter ut på följande sätt:

- Åtta kommuner har valts ut genom ett strategiskt urval ur SKL:s ansvarsprövningsbank.
- I dessa åtta kommuner har revisorerna senast år 2009, år 2010 eller båda åren lämnat in en ören revisionsberättelse i form av avstyrt ansvarsfrihet eller anmärkning men inte fått med sig fullmäktige i ansvarsprövningen
- I dessa åtta kommuner sitter idag samma revisorordförande kvar, antingen som ordförande eller revisor i revisorsgruppen, som när diskrepansen inträffade. Det är denna revisor som valts ut för intervju. I tre av kommunerna har ytterligare en revisor i revisorsgruppen intervjuats för att få ett bredare underlag.
- Totalt har jag intervjuat elva stycken revisorer.

Det bör nämnas att varje revisor utgör sin egen myndighet och kan avlägga sin egen ståndpunkt i revisionsberättelsen.⁷⁸ Ordföranden är därmed i direkt bemärkelse inte representativ för hela revisorsgruppen. I de flesta fall arbetar dock revisionsgruppen gemensamt och det vanligaste är att avlägga en gemensam revisionsberättelse, även om det förekommer en del delade revisionsberättelser också.⁷⁹

⁷⁶ www.skl.se "Ansvarsprövningsbanken"

⁷⁷ Aspers 2007:186 f.

⁷⁸ ESO 2010:6, www.skl.se

⁷⁹ ESO 2010:6, www.skl.se

3.2 Avgränsningar

Då antalet kommuner där diskrepans inträffat och där samma revisorer fortfarande är verk-samma är tämligen begränsade, och då alla inte finns inlagda i SKL:s ansvarsprövningsbank, har urvalet som sagt fått baseras utifrån de kommuner som där fanns att tillgå. Jag har därmed inte kunnat välja kommuner utefter storlek, geografisk spridning, politisk sammansättning eller andra urvalskriterier. Då jag har för avsikt att studera de enskilda aktörernas uppfattning om revisorsrollen och av diskrepansen är det av mindre intresse vilken form av kommun dessa verkar inom. Samtidigt kan kommunal kontext i form av faktorer som storlek, resurser och liknande vara omständigheter som kan påverka revisorernas möjligheter att agera på sär-skilda sätt. Studien har avgränsats till aktörsperspektivet och denna gång är det revisorernas egna utsagor som ligger till grund för analysen. Ett mer strukturellt perspektiv hade varit att i större grad ta organisationen som sådan i beaktande, genom att analysera kommunernas olika sammansättning. Detta är något som fortsatt forskning kan titta mer på.

3.3 Materialinsamling

Studiens empiriska material består av intervjuer. På grund av urvalets tämligen stora geogra-fiska spridning och studiens tidsmässiga som ekonomiska begränsningar, har de flesta intervju-erna gjorts över telefon. Fyra av revisorerna har dock intervjuats genom personligt möte. In-nan jag går in på intervjumetodiken vill jag därför föra ett resonemang om intervjusituationen. Detta är relevant med tanke på att vissa intervjuer har gjorts genom direkt kontakt med re-spondenterna och vissa endast via telefonkontakt.

Intervjusituationen

Både telefonintervjuerna och mötesintervjuerna har transkriberats för att möjligheten ska fin-nas att gå tillbaka och fånga nyanser i svaren och underlätta en analys. Detta underlättar också för en ensam intervjuare att kunna återge citaten så precist som möjligt och undvika att tolk-ningen endast baseras på min egen minnesbild och anteckningar. Jag finner att intervjusituat-ionen i viss mån påverkats av distansen som en telefonintervju medför mellan intervjuaren och respondenten. En viss skillnad finns för det första i intervjuernas längd. Telefonintervju-erna har genererat snabbare och mer konkreta svar och har pågått i ca 50 min, medan mötesin-tervjuerna har snittat på 90 min. Att det inte blir lika mycket eftertanke och funderande i en telefonintervju kan te sig naturligt då man inte sitter mitt emot den andre personen, vilket gör

att tystnaden blir mindre önskvärd. Jag anser inte att det varit något negativt att svaren varit snabbare och inte lika överväganden då de ändå varit uttömmande och gett bra information. Något som framförs som mycket viktigt vid fallstudier är lyssnandet, och att detta tas emot via flera kanaler.⁸⁰ Då fallstudier används för att förstå sammanhang och hur intervjupersonerna uppfattar sin verklighet är sinnesstämningen viktig att ”lyssna av”. Telefonintervjuer begränsar möjligheten att ta in hela upplevelsen av intervjun då jag inte haft möjlighet att göra andra iakttagelser än just att lyssna. Då jag även i telefonintervjuerna fått en bra bild av respondentens inställning till situationen och varit lyhörd mot vad som av denna uppfattades som mer intressanta frågor och viktiga aspekter att samtala om har denna begränsnings inte bedömts som så problematisk.

Ett problem med intervjuer oavsett om de sker på telefon eller genom personligt möte som är att svaren kan präglas av reflexivitet, det vill säga att respondenten ger intervjuaren det som respondenten tror att denne vill ha.⁸¹ Brister på grund av minnesluckor är en annan svag sida som intervjuer anses ha. Jag finner inte att dessa faktorer påverkat studien. För det första rör inte fallet, och frågorna, någon händelse som kräver någon fakta i bemärkelsen av vad som hände och vem som sa vad. Det handlar om hur aktörerna själva ser på och hanterar en situation och studien sätter därmed tankar och förhållningssätt i centrum och inte sakförhållanden. Därmed står inte studien och faller med någons dåliga minne. Den specifika situationen är självfallet relevant, men det är snarare vad den fört med sig, hur respondenten ser på den och vad som kan påverka hur respondenten hanterar den som är centralt. Reflexiviteten har jag försökt undvika genom att ha en så öppen intervju som möjligt. Detta utvecklas nedan.

Intervjumetodik

För att lättare låta respondenternas egna attityder ta plats, och för att kunna anpassa mina följdfrågor till intressanta aspekter som lyfts fram, har intervjuerna varit relativt öppna i sin karaktär, det vill säga semistrukturerade.⁸² Denna intervjumetodik har också underlättat en tolkning av informationen, och inte endast bidragit till en registrering av den. Detta har möjliggjort att se mönster i intervjumaterialet, vilka skillnader och likheter som framkommit och vad som varit intressant att följa upp - både i fortsatt materialinsamling och i teorin. Den öppna intervjumetoden har med andra ord varit behjälplig för att kunna göra analytiska be-

⁸⁰ Yin 2006:84

⁸¹ Ibid:112

⁸² Yin 2006:117

dömningar under datainsamlingsfasen. Jag har försökt att inte ställa ledande frågor och styra in respondenten på ett visst ämne. Genom att följa upp huvudfrågorna med mer deskriptiva frågor såsom; på vilket sätt? kan du ge exempel på hur? hur visar det sig?, har respondenterna själva fått utveckla sina resonemang. Detta har både underlättat samtalet som sådant, men också gett materialet bättre trovärdighet då jag fått bättre underlag för mina tolkningar i och med jag bättre förstått hur respondenten menat och vad denne åsyftar. Jag har blivit uppmärksam på att vissa frågor uppfattats som svåra att svara på vilket gjort att jag omformulerat frågorna eller behandlat dessa frågor genom att ta utgångspunkt i andra frågor.

Intervjuguide

Även om intervjuerna har varit relativt öppna i sin karaktär har de varit utformade efter tidigare utvalda teman (se fullständig intervjuguide under bilaga 1). Dessa teman har varit *bakgrund och uppdraget som förtroendevald revisor, förväntningar på revisionsuppdraget, den aktuella situationen då diskrepans inträffade och hantering av diskrepansen*. Jag har valt tämligen övergripande teman och förhållit mig flexibel till dem såväl i den aktuella intervjun som inför fortsatt materialinsamling. Inför nästa intervju har jag därför kontinuerligt tagit fasta på tidigare intressanta svar och idéer som kommit fram.

Det inledande temat har behandlat frågor som rört hur längre revisorn varit verksam, tidigare förtroendeuppdrag, hur revisorn trivs med sitt uppdrag i kommunen etcetera. Detta för att få en bild av respondenten och inleda samtalet. Det andra temat har behandlat revisionsuppdragets möjligheter och begränsningar i ansvarsprövningen. Detta för att få en bild över respondentens inställning och tankar kring uppdraget som förtroendevald revisor och vad man tycker är uppdragets viktigaste inslag och hur det står i relation till de andra aktörerna (nämnder, styrelser, fullmäktige och medborgare). Temat har behandlat frågor om möjligheter och begränsningar som finns inom revisionsuppdraget för faktiskt ansvarsutkrävande och vad man anser fungerar bra och mindre bra inom dagens system för kommunal revision. Syftet med detta tema har varit att eftersöka revisorernas förväntningar på sitt uppdrag. Det vill säga vad revisorn mer konkret vill åstadkomma, om revisorn anser att detta går att åstadkomma, om det finns saker som revisorerna borde göra mer, eller om det finns inslag i uppdraget som försvårar arbetet. Detta tema har även eftersökt hur revisorn ser på ansvarsprövningen och diskrepansen i stort. Det fjärde temat har tagit upp händelsen i den specifika kommunen då revisorerna inte fick med sig fullmäktige i ansvarsprövningen. Då SKL:s ansvarsprövningsbank inte ger så fylld information har detta tema bidragit till en mer detaljerad bild av diskre-

pansen som inträffat i kommunen. Det avslutande temat har berört hur revisorerna i kommunen agerade när diskrepansen inträffade. Detta för att få en förståelse för hur revisorerna agerar i en sådan situation och hur man tänker kring detta.

Samspelet mellan det empiriska materialet och de teoretiska utgångspunkterna

Uppsatsen ansats kan liknas vid en *abduktiv forskningsstrategi* då utgångspunkten för analysen är intervjupersonernas egna utsagor och beskrivningar.⁸³ Ambitionen är att relatera uppfattningar och strategier som framkommer i det empiriska materialet och till teoretiska begrepp och resonemang. Mitt fall har därför efterhand kompletterats med tilläggande teoretiska perspektiv och preciseringar allt eftersom empirin utvecklats och sökt nya svar i teorin för ökad förståelse. Att revisorerna haft så olika inställningar till diskrepansen och sitt uppdrag i stort omkullkastade mina initiala antaganden. Jag var helt enkelt inställd på mer homogena svar, även om jag ville fånga upp flera revisorers inställningar. Ett annat oväntat resultat var att revisorer tolkar sitt uppdrag på tämligen olikartade sätt, även om grunden är densamma. Att situationen inte riktigt såg ut som jag inledningsvis trodde ser jag som spännande för studien och har föranlett en responsiv tolkning av det material jag fått in. Jag har i största mån försökt vara flexibel, bland annat genom att följa upp nya idéer genom att söka förklaringar i nya teorier och överväganden kring att samla in ny och ytterligare material. Ett resultat av min abduktiva ansats är att studiens allteftersom kompletterats med teorier i form av March and Olsens teorier och rollteorier. Dessa bör inte ses som rivaliserad teori utan snarare som en kompletterande förklaring i form av sociala strukturer som utökat analysen för att nå en större förståelse för fallet.

3.4 Etiska överväganden

I samband med att enskilda personer hörs för att ge underlag i en studie är det av vikt att ta hänsyn till olika etiska principer.⁸⁴ En av dessa är anonymisering. Det är svårt att ge total anonymitet då det alltid kan finnas information som på olika sätt avslöjar vem respondenten är. Ingen av de intervjuade revisorerna har krävt att få vara helt anonyma. Några av dem har påpekat att de helst inte ser att deras namn används och de har uttryckt en viss ovilja att det direkt ska framgå vilka de är. Jag har därför valt att inte namnge vilka kommuner som jag

⁸³ Alvesson & Sköldberg 2008:56

⁸⁴ Se Vetenskapsrådets forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning från 2002.

valt. Jag har inte heller, delvis av anonymitetsskäl, valt att inte detaljbeskriva de olika fallen vad gäller sakförhållanden som rörde diskrepansen. Att närmare beskriva och klargöra vad revisorernas kritik rörde och vilken nämnd det handlade om hade helt enkelt varit negativt för anonymiteten. Detta hade nämligen gjort det tämligen enkelt att ta reda på vilka revisorerna var. Jag har varit tydlig med hur jag gjort mitt urval och visat i studiens design hur de olika analysenheterna ser ut. Detta för att resultaten, studiens relevans och generaliserbarhet inte ska gå förlorad av anonymiteten.

En annan etiskt princip är det så kallade informationskravet, det vill säga att respondenterna innan intervjun inleds ska upplysas om i vilket syfte studie görs och vad deras roll är i studien. Vid första mailkontakten har jag upplyst revisorerna om studiens övergripande syfte. I telefon, eller vid mötet, innan intervjun inleds har jag mer detaljerat informerat muntligen om vad det är jag undersöker och att jag avsiktligt valt ut respondenten från ansvarsprovningbanken på SKL:s hemsida då jag valt ut revisorer i kommuner där diskrepans inträffat. Samtliga respondenter var på så sätt medvetna om bakgrunden till intervjun och att det är deras utsagor som utgör underlaget för analysen. Jag har även tillfrågat revisorerna om de vill läsa igenom citaten som kommer att användas i studien och mina primära tolkningar, men samtliga har avböjt att göra detta.

3.5 Bearbetning av material

I det här avslutande avsnittet i kapitel tre beskriver jag hur materialet tolkats och på vilka grunder jag dragit mina slutsatser och giltigheten för dessa. Detta för att stärka studiens interna validitet.

Mättnad

Efter cirka nio till tio intervjuer fann jag att intervjupersonernas uppfattningar och ageranden i samband med diskrepansen verifierade det tidigare materialet och svaren gav inga större förnyade förklaringar. Då detta är ett tecken på att materialet nått en mättnad valde jag att inte samla in någon ytterligare empiri då denna troligtvis inte skulle förändra bilden av analysens resultat.⁸⁵ Ett annat sätt att kontrollera mättnaden är enligt Marschall och Rossman att återvända på nytt till det samlade materialet och även fundera kring alternativa förklaringar.⁸⁶

⁸⁵ Aspers 2007:186

⁸⁶ Marchall och Rossman 2006:162

Detta var något jag gjorde genom att närmare utforska olika granskarroller och rollteorin för att förstå om olika meningsskapande strukturer kunde bidra till varför handlingsutrymmet uppfattades olika.

Analys och transparens

Efterhand att materialet samlats in och transkriberats inleddes analysarbetet med kategorisering av intervjuerna genom *kodning*.⁸⁷ Enligt Aspers bör det särskiljas på två olika sorters kategoriseringar som görs i en analys. Första ordningens konstruktioner är de kategorier och begrepp som härleds till respondenternas egna utsagor, medan andra ordningens konstruktioner är skapade av forskaren själv.⁸⁸ Andra ordningens konstruktioner kan i sin tur skapas på två olika sätt. Dels genom att forskaren induktivt bygger upp kategorier som är härledda ur empirin, men som är relevanta i förhållande till teorin och som har en högre abstraktionsnivå än första ordningens konstruktioner. Dels genom ett strikt deduktivt tillvägagångssätt där endast teorins begrepp tillåts utgöra andra ordningens konstruktioner.⁸⁹

I analysarbetet med första frågeställningen, som rör revisorernas hantering av deras handlingsutrymme, har materialet konstruerats utifrån både första och andra ordningens konstruktioner. Allt eftersom kodningen och analysen fortskridit har teorin fungerat som en vägvisare för vad som kan vara relevant. Exempel på första ordningens konstruktioner i analysen är *strategier* som härletts ur respondenternas egna utsagor. Första ordningens konstruktion innebär inte att respondenterna själva i direkt bemärkelse talat i termen strategier. Detta är ett begrepp som jag själv skapat, men bygger på respondenternas egna utsagor om medvetna ageranden för att förbättra situationen. Begreppet strategier har sedan abstraherats till begreppen *protest* och *sort ii* andra ordningens konstruktioner med influenser från Hirschmans olika målrationella aktörsageranden.

Kodningen inför analysen som söker svar på den andra frågeställningen, hur revisorerna motiverar sitt handlande, har bestått av andra ordningens konstruktion då de motiv som Hirschmans teori lyft fram kan sägas ligga på en låg abstraktionsnivå. Jag har således undersökt om motiv som diskrepansens *icke-problematik*, och *nya metoders ineffektivitet för att få genomslag i förhållande till de nuvarande* lyfts fram i intervjuerna. Analysarbetet som syftar till att svara på den tredje frågeställningen, hur revisorsrollens tillämpning möjliggör och förhindrar ett strategiskt agerande, är främst kategoriserat utifrån första ordningens konstruktion-

⁸⁷ Aspers 2007:186f.

⁸⁸ Ibid:158ff.

⁸⁹ Aspers 2007:158ff.

er. Passager i intervjun där respondenten lyfter fram revisionens *syfte*, viktigaste *uppgift* utgör alla första ordningens konstruktion. Återigen handlar det inte om att respondenterna själva tala direkt i dessa termer utan om passager där syften, mål och funktioner diskuteras. Dessa har abstraherats till *revisorsrollen* som en andra ordningens konstruktion. Hur jag konstruerat analysen av revisorsrollens tillämpning beskrivs nedan.

Under insamlingsfasen fann jag uppfattningar som avvek från de övriga. I några fall fanns en uppgiven inställning till diskrepansen och ett erkännande av situationen som dysfunktionell, samtidigt som några strategier inte diskuterades som aktuella för att hantera situationen på ett aktivt sätt. Detta i samband med att inte heller befintliga arbetssätt och funktioner lyftes fram som effektiva. Det gick således inte att koda dessa utsagor utifrån de tidigare motiven som härrörs från Hirschman då de avvek från dessa. Det rörde sig inte om sorti eller protest, och inte heller acceptans (då situationen beskrevs som problematisk). Genom att närmare analysera dessa respondenter som avvek från tidigare mönster fördjupades studien inom detta område. Denna analysteknik kallas för *behandling av negativa fall*.⁹⁰ Detta innebär att forskaren i analysen och i den fortsatta insamlingsfasen ställer frågor och fördjupar studien kring detta avvikande mönster. Min analys har fortsatt tills att de negativa fallen tillåts modifiera den teori som används. Med modifiering i det här fallet syftas att de teoretiska utgångspunkterna behövde kompletteras med teorier som gick bort från Hirschmans resonemang om rationalitet i dysfunktionella situationer och istället byggde på antagande om olika lämplighetsstyrda funktioner i handlandet och att roller finns inbyggda i aktörers handlingsrepertoarer och därmed guidar dem i deras handlingar. Med utgångspunkt i de negativa fallen ställde jag mig frågan hur det kommer sig att några revisorer har en helt annan inställning till diskrepansen och handlingsutrymmet i denna situation än de övriga? Jag fick differentiera koder och skapa nya teoretiska begrepp. Rollkonflikt och lämplighetslogiken lades till efterhand. De negativa fallen gav även en tydligare belysning av de fall som följde mönstret då revisorsrollens tillämpning blev tydlig även för ageranden i dessa fall. Det vill säga att rolltillämpningen inte var homogen utan byggde på två meningsskapande strukturer, som aktualiserades när respondenterna skulle ställa sig inför att försöka påverka diskrepansen. Det finns passager i intervjuerna där revisorerna hänvisar till revisorsrollen (det vill säga revisorsuppdragets syfte, funktion och position till de övriga aktörerna (nämnderna och styrelsen)) när de diskuterar sina möjligheter att agera för att få genomslag för sin kritik. Dessa har kodats som risk för rollkonflikt (som i ett större sammanhang kan betraktas som en form av lämplighetslogik)

⁹⁰ Aspers 2007:193f.

som motiv till att inte agera. För att tydligare exemplifiera hur kodningen har gått till visas delar av intervju som kodats i bilaga två.

Resultatets generaliserbarhet

Genom att fånga upp mitt resultat i tidigare teoretiska verk och på så sätt överföra teoretiska koncept på ett nytt fall, revisorers agerande vid diskrepans, är ambitionen att jämföra dessa resultat med en redan utvecklad teori. Detta är vad Robert K. Yin kallar ”analytisk generalisering”.⁹¹ Mer konkret handlar det om att formulera en generaliserande analys, och inte en som är partikulär och specifik just för den aktuella studien. Studien har dock även ambitionen att utveckla teorier genom ”konsumera” teoretiska aspekter från tidigare forskning för att sedan generera ett teoretiskt bidrag vad gäller kommunala revisorer.

För att en analytisk generalisering ska vara möjlig är det viktigt att i högsta möjliga grad undvika skevheter i analysen. Diane Vaughan kallar det för *systematisk generalisering* när forskaren genom olika tekniker försöker undvika skeva analyser som begränsar studiens giltighet.⁹² Dessa handlar om att konfronteras med alternativa förklaringar. Tekniker för detta är att använda sig av kollegial granskning, använda sig av insiders och outsiders samt att jämföra resultatet med tidigare dokumenterade fall.⁹³ Analysen har kontinuerligt lästs av min handledare, och även av andra studerande och verksamma vid Göteborgs Universitet vilket bör betraktas som att den genomgått kollegial granskning. Då respondenterna avböjde att ta del av analysen har användandet av insiders inte varit möjligt. Med outsiders åsyftas individer som inte berörs av studien, men som har erfarenhet och god insikt i det studerade fältet. Outsiders har använts i liten utsträckning genom att personer med erfarenhet av kommunal revision har läst och kommenterat delar av studien. Den tidigare forskningen som är närbesläktad med studien, och den teori som valts ut, har återkopplats till och jämförts med mina resultat. Då den tidigare forskningen i det studerade fältet är tämligen begränsat lämnar jag till fortsatt forskning att utveckla mina resultat vidare. Därmed finns det begränsningar i hur pass stor utsträckning en analytisk generalisering kan göras.

Jag har i viss mån beaktat kontextuella faktorer som har med den specifika händelsens att göra, men jag har ingen ambition att i sak kartlägga kontexterna kring diskrepansen. Genom studiens abduktiva ansats (se mer längre ner) har hänsyn tagits till det som i empirin framkommit som möjligheter och hinder för revisorerna att agera. De kontextuella faktorerna

⁹¹ Yin 2006:28

⁹² Vaughan 1992:197

⁹³ Ibid.

har därmed inte initialt lämnats åt sidan, men fått stå tillbaka i analysen då andra faktorer förekommer mer och framkommer som intressanta att undersöka närmare. Det är inte diskrepansen som är mitt fall, utan revisorernas förhållningssätt och ageranden i en sådan situation. Det sistnämnda kan förvisso till viss del vara kontextuellt beskaffat, men detta torde inte stå i motsats till att det även kan finnas mindre direkt kontextuella, och mer generella, faktorer som kan vara den del i detta.

4. Resultat och analys

I detta kapitel analyseras studiens resultat efter det analysverktyg som presenterades ovan. Kapitlet struktureras på så sätt att analysen följer de tre frågeställningarna i tur och ordning. I slutet presenteras en mer sammanfattande analys det sammantagna resultatet.

4.1 Revisorernas hantering av diskrepansen

Den första frågeställningen som analysen söker svar på är hur revisorerna hanterat diskrepansen, det vill säga om de förhåller sig passiva eller aktiva till detta fenomen. Givet Hirschmans resonemang försöker aktörer som befinner sig i en dysfunktionell kontext mer eller mindre, och på olika sätt, påverka situationen. Detta görs antingen genom att dra sig ur och på så sätt visa sitt missnöje eller genom att stanna kvar och påverka situationen inifrån. Båda dessa strategier, som i Hirschmans teori benämns som *protest* och *sorti*, förutsätter att aktörerna själva uppfattar kontexten som dysfunktionell och problematisk. Även om en organisation eller en viss kontextuell betingelse generellt sätt och i ett större perspektiv betraktas som problematiskt, är det inte givet att de som direkt berörs av situationen håller med om detta eller betraktar den på samma sätt. Anledningen till detta återkommer jag till i analysens andra avsnitt. Lundquist menar att förutom *förståelse* för situationen och dess problematik, måste aktören *vilja* och *kunna* agera. De aktörer som uppfattar situationen i organisationen som dysfunktionell kan använda sig av medvetna strategier för att nå ett visst *utslag*. Här analyseras hur revisorerna använder strategier för att nå utslaget att legitimera sin betydelse och få genomslag för sin kritik. Jag har i min empiri kunnat urskilja såväl mer aktiva som passiva revisorer. Först presenteras de aktiva revisorernas hantering av diskrepansen genom att nedan beskriva olika tillvägagångssätt som revisorerna använt sig av.

Strategi 1: Arbeta anteciperande

En revisor menar att diskrepansen i ansvarsprövningen generellt påverkar revisionen på så sätt att revisorerna inte bemödar sig med att avstyrka ansvarsfrihet. På grund av att revisorerna tidigare inte fått gehör för sin kritik, eller vetskapen om att revisorer i andra kommuner inte fått gehör, ser man verktygen (anmärkning och avstyrkan) som verkningslösa. Revisorn menar att frågan om diskrepansen i ansvarsprövningen är en mycket angelägen fråga, inte minst utifrån revisorernas uppdrag. Samtidigt uttrycks en positiv inställning till att problemet går att lösa. Detta genom att det finns metoder revisorerna kan ta till för att kritiken ändå ska leda till något. Revisorn berättar:

"Det är ett problem att vi revisorer inte får med oss fullmäktige i ansvarsfrågan, men som tur är så är det inte ett strukturellt problem. Det är inte strukturen på det kommunala ansvarssystemet som ska ifrågasättas, utan användningen av det system vi har. Det är ju inte revisorernas fel att ansvarsprövningen inte fungerar, men det är ändå upp till oss att vara kreativa och söka nya vägar"

Det finns således en uppfattning om att situationen är problematisk, men även en medvetenhet och en *vilja* att påverka situationen. Citatet kan tolkas som att det finns en *förståelse* för hur situationen ser ut och hur den skulle kunna förbättras. Samma revisor fortsätter att berätta:

"Det revisionen gör ganska skickligt, när fullmäktige struntar i våra uttalanden i ansvarsfrågan, är att tänka i revisionell effektivitet, för det är ett problem och problem är till för att lösas. Då tänker vi såhär: det spelar ingen roll vad vi revisorer gör och hur vi uttalar oss i ansvarsprövningen, men om vi vill nå en förändring och få genomslag för kritiken, hur ska då den här förändringen åstadkommas?"

Revisorn ställer sig alltså frågan om och hur revisorerna kan förändra situationen för att få genomslag och legitimera sin betydelse och menar att revisorerna med lämpliga strategier kan förbättra sin position. Två sådana strategier för att nå så kallad revisionell effektivitet är enligt revisorn dels att föra en tidig dialog med de granskade och dels att arbeta efter ett långt tidsperspektiv med en graderande kritikerskala. En tidig dialog med de granskade syftar till att få en god kontakt för att kunna påpeka fel tidigt i det åliga revisionsarbetet. Detta ger de granskade en tid att fundera över revisorernas synpunkter och revisorerna får då möjlighet att lyfta saker innan nämnderna arbetat på för länge vilket gör frågorna mer känsliga.

Att arbeta efter ett långt tidsperspektiv innebär att revisorerna mer kontinuerligt kommunicerar sin kritik till de berörda. Detta sker genom att börja med att *påpeka fel*, sedan *rikta kritik* och vid utebliven reaktion på dessa två verktyg i kritikerskalan tidigare år riktas *an-*

märkning och sist *avstyrkt ansvarsfrihet*. Revisorn menar att när de på ett systematiskt sätt använder fler grader i "kritikerskalan" får de ofta bättre gehör för sina synpunkter då varje kritik leder till en diskussion och en dialog med de granskade. På så sätt arbetar revisorerna in sina synpunkter successivt och kan då ändå verka som ett effektivt styrmedel enligt revisorn. Detta rör sig om ett mycket långt tidsperspektiv. De två hårdaste bedömningarna, anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet, kan undvikas då revisorerna *arbetar mer anteciperande*. Revisorerna lyckas på så sätt enligt revisorn både få genomslag för sin kritik steg för steg och fyller även en legitim betydelse då fel och brister kan påvisas och diskuteras.

Ovan ser vi en strategi för att försöka förändra situationen så att den nästa gång genererar ett bättre genomslag för kritiken. Detta kan tolkas som att det finns en förmåga att handla och en medvetenhet i själva handlandet i denna revisorsgrupps arbete. Bilden som framkommer ovan är att det förekommer ageranden som bygger på ett målrationellt förhållningssätt. För att få genomslag för sin kritik och inneha en legitim betydelse har revisorsgruppen sökt omtolka sitt arbetssätt genom att i större utsträckning kontinuerligt föra en dialog med nämnderna och planera hur kritiken successivt kan levereras för bästa genomslag. Det har visat sig vara lättare att få med sig fullmäktige på en anmärkning än avstyrkt ansvarsfrihet. Att arbeta mer förebyggande har gjort att de kunnat nöja sig med en anmärkning året efter de inte fick med sig fullmäktige på avstyrkt ansvarsfrihet. Detta gjorde också att fullmäktige gick på revisorernas linje detta år. Det rör sig om att reagera på diskrepansens problematik genom att försöka påverka situationen inifrån med egna medel, något som kan liknas vid Hirschmans strategi protest.⁹⁴

Strategi 2: Nya kommunikationskanaler

En annan strategi som har kunnat kartläggas för att undvika diskrepans, även om den är sällan förekommande, är rätten att väcka frågor i fullmäktige. På så sätt får revisorerna inte bara den aktuella nämnden uppmärksammas på problemet vid ett tidigt skede, utan även fullmäktiges presidier. En revisor som använt denna strategi påpekade att denna strategi gett effekt. Dels för att fullmäktige själva på ett tidigt stadium ges möjlighet att, via revisorernas kommunikering av bristerna, kritisera den aktuella nämnden. Men också som revisorn sa "*för att avdramatisera revisorernas allvarliga kritik så att det inte slår ner som en bomb i revisionsberättelsen*". Att väcka frågan ett halvt år innan revisionsberättelsen, fungerar som en förvarning för fullmäktige om vad som komma skall. Man hinner då diskutera frågan och nå ett bättre

⁹⁴ Hirschman 2006:65

samförstånd med sin uppdragsgivare fullmäktige. Detta är ett mycket effektivt verktyg enligt revisorn då användandet av det fungerade genom att fullmäktige gick på revisorernas linje det året och var mer lyhörda för kritiken, till skillnad från året innan då de inte gick på revisorernas linje. Men revisorn menar att det ålägges revisorerna själva att ta ansvar för att använda sin rätt att väcka frågor när det behövs.

En strategi som har kunnat identifieras i analysen ovan är således att söka efter och använda sig av nya *kommunikations- och påverkanskanaler*, i det här fallet att väcka frågor i fullmäktige. Precis som Hirschman menade är dessa val avhängigt att aktörer uppfattar de nya kanalerna som mer effektiva än de gamla.⁹⁵ Revisorerna har länge kunnat väcka frågor i fullmäktige, men denna kommunikationskanal aktualiseras främst när revisorerna inte får gehör för sin kritik på sedvanligt vis, det vill säga genom uttalandet i revisionsberättelsen. Diskrepansen tycks därmed ha aktualiserat nya kommunikations- och påverkanskanaler som tidigare inte setts som så användbara. Även denna strategi kan sägas utgöra vad Hirschman benämner som protest då kommunikations- och påverkanskanalen som anammats ryms inom revisorernas institutionaliserade möjligheter och arbetsverktyg. Det är inom organisationen som denna strategi anammas.⁹⁶

Strategi 3: Kunskapsövertag och målmedvetenhet

En annan förekommande strategi är att prioritera mer bland frågorna. Om revisorerna finner att en viss fråga som härrör till ett visst problem behöver åtgärdas försöker de flytta fram sina positioner genom att driva den frågan extra hårt. Detta gör att revisorerna kan fokusera på denna fråga och komma med konstruktiv kritik genom att i vissa fall vara mer insatta i frågans problematik än nämnderna och fullmäktige. En revisor berättar:

”Vi skulle ju mer kunna utnyttja vår position, jag menar, det är väl ingen som kan ha en bättre överblick över den kommunala organisationen som vi revisorer. Om vi har tentaklerna ute och vet vilken fråga man bör fokusera på, då har vi möjlighet att verkligen försöka skaffa oss en så fullständig uppfattning som möjligt, hur det kan åtgärdas och sådär. Arbeta oss in i frågan och komma med genomtänka förslag”.

Revisorn menar att revisorerna på så sätt även kan skapa ett förtroende och en bra relation hos nämnderna som gör dem mer lyhörda till revisorernas kritik. Detta kan vara en fördel då revisorerna får genomslag för sin kritik på samma sätt som om de skulle ha avstyrkt ansvarsfrihet

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Hirschman 2006:65

och fått med sig fullmäktige på detta. Även detta sätt att arbeta sig in i systemet successivt och ha ett mer förebyggande arbetssätt visar på en förståelse, vilja och en uppfattning om att kunna legitimeras sin betydelse och öka sin genomslagskraft i ansvarsprövningen. En annan revisor menar att det handlar om att vara ännu hårdare för att visa att situationen inte uppskattas av revisorerna. Revisorn berättar:

"Man kanske tycker ibland att man inte får gehör för sina åsikter som revisor, inte minst då fullmäktige inte lyssnar på oss. Men då kan man inte ge upp, utan då sporras jag snarare till att tänka att då ska vi sätta in granskningarna ännu hårdare och göra ett ännu bättre jobb hittills. Jag har inte haft några tankar på att ge upp, snarare har de gått åt andra hållet".

På frågan vad i revisionsarbetet som skulle kunna göras bättre svarar revisorn att det handlar om att *"arbeta för att få mer på fötterna"*, till exempel att vara tydligare i kommunikationen med de sakkunniga biträdena så att de vet vad de ska fokusera på, men också att avsätta mer resurser åt vissa specifika frågor som revisorerna vet kräver ett omfattande underlag inför ansvarsprövningen. Genom att lägga mycket tid och resurser på en specifik fråga som är viktig eller ett problem som revisionsgruppen särskilt vill uppmärksamma och åtgärda blir revisorernas insikt svår att gå runt. Revisorn berättar:

Jag måste ändå säga att ett bra underlag för ansvarsprövningen är a och o, men kräver mycket resurser av oss i gruppen. Men jag tycker nog att det var värt det, för det brukar ge bättre utslag när vi visar att vi vet vad vi pratar om och vad som behöver göras"

Revisorn förklarar att de nu arbetar mer målmedvetet för att nästa gång kunna få igenom sin kritik. Denna strategi, att arbeta mer fokuserat och forcerat, kan liknas vid Hirschmans tes om att en effektiv strategi är att samla alla potentiella resurser vid den givna situationen för att uppmärksamma bristerna och överrumpla systemet.⁹⁷ I det här fallet handlar det dock inte om att överrumpla i direkt bemärkelse, men ett sätt att gardera sig ifrån ifrågasättandet av revisorerna kunskap och underlag rörande problemet.

Samtliga av dessa metoder kan beskrivas som strategier då revisorerna aktivt handlat med uppsåtet att försöka nå bättre genomslag. Antingen genom att få igenom sin kritik i ansvarsprövningen eller att få genomslag för den successivt så att lika skarp kritik inte behöver avges i revisionsberättelsen. Revisorerna har dock påtalat att det är ovanligt att väcka frågor i fullmäktige, att de egentligen drar sig för att arbeta för nära nämnderna och att kritikerskalans

⁹⁷Hirschman 2006:61

olika steg varierar i mängd från kommun till kommun. Det rör sig följaktligen om omtolkade arbetssätt i flera av dessa kommuner för att få genomslag och legitimera sin betydelse. Därmed inte sagt att revisorer i kommuner där fullmäktige gått på deras linje också arbetar på detta sätt. Men i de kommuner där diskrepansen är har varit närvarande lyfter flera revisorer fram att de som en följd av detta har fått tänka i nya banor och välja nya metoder. Detta verifierar även empiriskt att revisorerna har ett strukturellt möjligt handlingsutrymme att agera och att detta används genom att påverka den dysfunktionella situationen inom de institutionella ramarna. Precis som Lundquist menade krävs en större handlingskraft att använda detta handlingsutrymme då det bygger på icke tvingande handlingar som aktören måste vidta.⁹⁸ Detta handlingsutrymme finns oavsett diskrepansen, men denna tycks aktualisera en handlingskraft hos vissa revisorer vilket leder till att de utnyttjar sina strukturellt möjliga handlingar. Hirschmans teori om att aktörer i problematiska situationer försöker säga ifrån och påverka visar sig gälla även för revisorer. Det handlar dock mer om att försöka påverka sitt eget utgångsläge och att förbättra genomslagskraften för kritiken än att säga ifrån och förmå fullmäktige att inse problematiken. Detta tycks vara ett resultat av att revisorerna ovan inte ser sig så maktlösa och *påverkade* av diskrepansen utan snarare försöker *påverka* att diskrepansen ska undvikas i organisationen, även om en av revisorerna påpekade att diskrepansen kan resultera i att man inte vill rikta avstyrt ansvarsfrihet. Detta är däremot något som kan lösas via andra sätt kommunicera kritiken.

Strategi 4: Potentiella omorganiseringar

För att betrakta något som en strategi i detta sammanhang har jag klargjort att det handlar om att revisorerna omtolkar sitt arbetssätt inom ramen för sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme. Samtidigt har det framkommit strategiska lösningar på diskrepansen som ännu inte satts i bruk. En av revisorerna menade sig ha en lösning på problemet med diskrepansen i ansvarsprövningen. Revisorn uttryckte en positiv inställning till hur ansvarsprövningens struktur ser ut, men menade att diskrepansen är ett problem. Problemet skulle kunna lösas genom att revisorerna arbetar tillsammans i kommunalförbund. Detta skulle gå till på följande sätt enligt revisorn:

"I dag är det folk från en och samma kommun som reviderar kommunens förvaltning och alltså tar ställning i ansvarsfrågan. Har man ett kommunalförbund så är det revisorer från alla de ingående kommunerna som skall revidera respektive kommun och ta

⁹⁸Lundquist 1984:13ff.

ställning i ansvarsfrågan. Om en viss revisors agerande inte faller det egna partiet eller fullmäktigegruppen i smaken, så kan denne inte avsättas vid nästa val på ett enkelt sätt eftersom utseendet av revisorer är en kollektiv handling där alla kommunerna är inblandade. Man luckrar upp den direkta kontakten mellan respektive fullmäktige och de enskilda revisorerna utan att förändra det revisionella systemets institutionella ramar”

Revisorn menade att detta är något man börjat diskutera i de närliggande kommunerna där han verkar. Även om det är fullmäktige som har beslutanderätt i ansvarsprövningen, och så bör ha enligt revisorn, måste revisorerna tänka i nya banor. Att gå samman i kommunalförbund kan vara en strategi som bygger på ett omformulerat arbetssätt med syfte att påverka situationen. Detta visar återigen att revisorerna faktiskt har ett strukturellt möjligt handlingsutrymme där de kan, om de har en handlingsbenägenhet, försöka påverka situationen inifrån, utan att ansvarsprövningen som institution behöver förändras utåt sätt. Precis som Rothstein och Steinmo menade är institutioner fulla av spelregler. Men det finns delar där spelreglerna är friare och där aktörerna kan försöka påverka de institutionella förutsättningarna.⁹⁹ Ansvarsprövningen och revisorernas uppdrag och arbete är reglerat, men det förekommer utrymme för revisorerna att själva organisera sitt arbete och därmed förändra sina förutsättningar i ansvarsprövningen.

Strategi 5: Exit?

Hirschman menar att aktörer av olika anledningar väljer att lämna organisationen istället för att försöka påverka situationen inifrån. Samtliga hanteringar av diskrepansen som tagits upp ovan ryms inom institutionens formella regelverk och kan liknas vid Hirschmans *protestbegrepp*. Det finns även revisorer som menar att deras mandat att handla för att få bättre genomslag och påverka situationen är kraftigt begränsade. I två av kommunerna som ingår i studien har en revisor i revisorsgruppen av sagt sig sitt uppdrag som direkt följd av diskrepansen i ansvarsfrågan. En revisor i en av dessa kommuner berättar att denne var nära att gå samma väg som sin kollega:

”Vi kände oss helt urholkade efter fullmäktiges beslut att inte avstyrka ansvarsfrihet. Jag kände mig överkörd. En av våra revisorer avgick och jag funderade länge på att göra detsamma. För att på något sätt visa att nej ni har inget förtroende för mig som förtroendevald revisor. Allt arbete vi lagt ner kändes ju värdelöst, men vem ska göra det om inte revisorerna?”

⁹⁹ Rothstein och Steinmo 2002

Citatet kan tolkas som att revisorn uttrycker frustration över kollegans avhopp, men att revisorn förstår och menar att det faktiskt ledde till förändring. Revisorn berättar att det blev en bättre dialog och diskussion mellan fullmäktige och revisorerna. Fullmäktige anordnade bland annat en seminariedag där nämndledamöter, fullmäktigeledamöter och de förtroendevalda revisorerna deltog för att diskutera revisorernas roll. På frågan vad som avgjorde att revisorn behöll sitt uppdrag får jag svaret att revisorn ansåg att det räckte med ett avhopp för att fullmäktige och nämnderna skulle förstå allvaret.

Att revisorer hoppar av sitt uppdrag till följd av diskrepansen är självklart ett problem för det kommunala ansvarssystemet och stärker bilden som Lundin förmedlar om att ansvarsfrågan är problematisk och kan påverka revisionens uppdrag.¹⁰⁰ Att hoppa av handlar inte om att omtolka sitt arbetssätt inom ramen för institutionen, utan verkar som en strategi för att markera att revisionen har en betydelse och ett viktigt uppdrag som inte ska negligeras. Trots att revisorn berättar hur revisorerna efter diskrepansen har börjat diskutera hur de skulle kunna förbättra sin situation saknas det handlingsutrymme då revisorn uppfattar revisorerna som maktlösa då det är helt upp till fullmäktige hur effektivt revisorerna kan verka inom rådande system. Revisorn berättar:

"Man måste förstå revisionens begränsade möjlighet i det här. Vi har påpekat bristerna, sen kan vi inte göra mer. Det är ju faktiskt så att det slutgiltiga ligger hos vår uppdragsgivare. Sen kan vi diskutera hit och dit om hur vi ska göra, men förändringen får komma från fullmäktige".

Revisorn uttrycker en viss frustration över att fullmäktige inte gått på deras linje i ansvarsfrågan, men istället för att försöka förändra situationen genom nya metoder eller kommunikationskanaler som tidigare revisorer visat sig göra, ser man ett avhopp som en slagkraftig strategi. Citatet visar också, precis som Hirschman menade, att valet av protest framför sorti är avhängigt huruvida aktören ser nya kommunikations- och påverkanskanaler som möjliga och effektiva.¹⁰¹ Revisorn ovan anser sig inte kunna göra något annat än att säga sin mening i revisionsberättelsen, men finner samtidigt att situationen är dysfunktionell, och framför sorti som verkningsfullt. Det handlar således inte om Hirschmans begrepp *acceptans* till följd av att revisorn försöker försvara sin funktion och ändamålsenlighet. Då situationen både uppfattas och erkänns som problematisk, samtidigt som revisorn inte vill eller har förståelse för att göra något mer aktivt än att uttala sig i revisionsberättelsen, tycks sorti för denna vara mest

¹⁰⁰ ESO 2010:6:97

¹⁰¹ Hirschman 2006:69ff.

effektivt för att visa på systemets brister. Precis som Lundquist skrev så tycks såväl vilja, kunskap och förståelse för hur man skulle kunna handla i en viss situation vara uppfyllda för att aktören ska använda sig av sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme.¹⁰² Situationen visar också på vikten att särskilja begreppen handlingsutrymme och handlingsförmåga som Lundquist båda placerar inom ramen för autonomi.¹⁰³ Med ett handlingsutrymme följer inte per automatik en handlingsförmåga i bemärkelsen att stanna kvar och försöka påverka situationen. Det tycks för vissa revisorer vara omöjligt att söka nya metoder och vägar för att nå fram med sin kritik, förbättra ansvarsprövningen och undvika diskrepansen i fortsättningen. Att inte förstår hur detta kan gå till tycks bidra till en viss frustration och man funderar mer kring situationer som av att kliva av scenen än att använda sitt strukturella handlingsutrymme. Handlingsförmågan skiljer sig därmed mellan de olika strategierna. Genom att kunna se att det finns andra obeprövade metoder eller fundera kring nya arbetssätt kan revisorerna ge sig själva mer. autonomi, och man känner inte heller då samma frustration över situationen.

Jag har ovan gått igenom hur revisorerna hanterar sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme i en situation som hotar att delegitimera deras betydelse och status. De ageranden som tagits uppbygger på en aktiv hantering av diskrepansen genom anammandet av olika strategier. De flesta strategier kan liknas vid Hirschmans begrepp protest, som ju inte i direkt bemärkelse inte handlar om att öppet protestera utan mer att stanna kvar inne i systemet för att där försöka påverka situationen. En förekommande strategi är den motsatta, det vill säga att välja sorti, här kallat exit, för att markera sitt missnöje. Det förekommer dock revisorer som förhåller sig mer passiva i samband med diskrepansen och som även i fortsättningen inte agerat på något särskilt sätt för att situationen ska undvikas. Genom att närmare analysera hur revisorerna motiverar sin hantering av diskrepansen inom ramen för sitt revisorsåtagande nedan kan en bättre förståelse ges till varför revisorerna är homogena i sitt agerande, och därmed vad vi kan förvänta oss för olika möjligheter och hinder för revisorer att verka vid diskrepans.

¹⁰²Lundquist 1989:7

¹⁰³Ibid:1ff.

4.2 Revisorernas motiveringar till deras handlande vid diskrepans

För att öka kunskapen och förståelsen för hur aktörer agerar i en situation som hotar deras legitima existens söker denna studie också svar på hur vi kan förstå detta agerande, det vill säga varför agerar som de gör. Detta är av stor vikt då revisorerna visat sig vara långt ifrån homogena i detta sammanhang. Istället för att prata om revisionen har jag omnämnt mitt fall revisorerna. Detta för att lyfta fram skillnader i revisorernas agerande och förhållningssätt till sitt gemensamma uppdrag. Nedan kommer revisorernas motiveringar till deras hantering av diskrepansen analyseras för att ge svar på varför de tolkar sitt handlingsutrymme så olika och som tycks bidra varierande handlingsförmåga. Deras autonomi tycks skilja sig åt trots att de har samma formella uppdrag.

Hirschman har i viss mån närmat sig faktorer som kan hjälpa till att förstå aktörers agerande. Han menar att hur pass problematisk situationen uppfattas och erkänns är något som påverkar handlingsförmågan, och att nya metoder i form av nya kommunikations- och påverkanskanaler måste betraktas som mer effektiva än de gamla för att aktörer ska söka förändra situationen. Det har förekommit olika argumentations- och legitimitetsgrunder för att på ett aktivt sätt försöka påverka sin funktion i ansvarsprövningen och dessa har beskrivits i samband med att de olika strategierna gått igenom men kommer här analyseras särskilt.

Motiv till att agera

Ett vanligt förekommande argument är att revisionell effektivitet, det vill säga genomslaget för revisorernas granskningar och därtill följande kritik och rekommendationer, inte står och faller med fullmäktiges beslut i ansvarsprövningen. I denna fråga har revisorerna ingen möjlighet att påverka utgången när de väl avgett sin rekommendation. Därav kommer argument om att arbeta mer strategiskt innan avyttrandet i revisionsberättelsen ges. I sin arbetsplanering har revisorerna alltså valt att utnyttja sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme genom att lägga upp arbetsprocessen så att kritiken och problemen får bästa möjliga gehör. Följaktligen legitimerar revisorerna sin hantering av diskrepansen med att de andra påverkansmöjligheterna är minst lika, eller till och med mer, effektiva som själva utslaget i ansvarsprövningen.

Ett annat argument är att situationen är problematisk och görs inget aktivt val att söka nya påverkans- och kommunikationskanaler kan diskrepansen upprepas och på sikt förminska revisorernas uppdrag. Istället för att påverkas av detta försöker revisorerna ovan *påverka* situationen, så att samma problematik inte återkommer. Istället för att föra fram ett begränsat handlingsutrymme som argument förkommer ett möjligt handlingsutrymme som legitimitets-

grund för revisorernas handlingsförmåga. De agerar helt enkelt därför att de *får* och för att de *förstår* hur de får göra detta, det vill säga inom ramen för deras planerings- och granskningsarbete. Detta kan liknas vid Hirschmans resonemang om att protest framför sorti kräver att nya kommunikations- och påverkanskanaler söks upp och att dessa uppfattas som effektiva. Likväl tycks det krävas att situationen med diskrepans i ansvarsprövningen uppfattas som ett problem. Flera av de aktiva revisorerna har fört fram att ”problem är till för att lösas” och det finns därmed ett erkännande av situationen som dysfunktionell. Uppfattningen att sorti är mer verkningsfullt framfört protest kan även den härröras till Hirschmans resonemang. Han pekade på strukturella hinder som en faktor som påverkar vilken strategi som används, vilket vi även sett hos revisorerna. Att avsäga sig sitt uppdrag var enligt en revisor något som verkade effektivt och som förbättrade revisorernas ställning i ansvarsfrågan. Detta hade varit svårt att uppnå genom att försöka påverka situationen inifrån. Strukturella hinder är även ett argument som de mer passiva revisorerna framfört. Detta analyseras längre ner (avsnitt 4.3) nedan i förhållande till revisionsrollen för att söka svar på om detta kan förklara revisorernas olika autonomi i den givna situationen. Det finns även passiva förhållningssätt som inte trycker på hinder med att agera. Dessa presenteras nedan.

Motiv till att inte agera: Revisionen fyller viktiga funktioner per automatik

Den mest förekommande omtolkningen av arbetssättet är att revisorerna försöker arbeta mer försiktigt, ha en tidig och nära dialog med nämnder och även på ett tidigt stadium informera fullmäktige om kritiken. Detta är också något som revisorerna övervägt och medvetet gjort för att få bättre genomslag och förbättra ansvarsprövningen. Men ett par revisorer har även påkallat att det finns ett värde i att nå ut till de utanför det kommunala ansvarssystemet. Genom att nå ut till medborgarna med sin kritik kan de få genomslag och legitimera sin betydelse. En revisor berättar hur han tänker kring detta:

”Revisorernas verktyg är verkningsfulla på så sätt att de är markeringar från vår sida och vi får någon form av gardering. Att vi använder dem är bland annat för att nå ut till väljarna i kommunen. Vi kan då visa för dem att detta tycker vi är allvarligt och vi har undersökt det – på så sätt så försöker vi skapa en trovärdighet för revisionen”

Revisorn menar att även om revisorernas direkta betydelse i en situation där diskrepans råder kan ifrågasättas, så betyder inte detta att revisorerna inte har någon betydelse alls. Revisorn menar att det följer naturligt med revisorernas uppdrag att även nå ut till medborgarna, vilket gör att något särskild strategi för detta inte sätts in (med strategi åsyftas ett omtolkat arbetssätt

vilket inte detta rör sig om). En del av effekten av revisorernas kritik är att media och allmänheten får upp ögonen för vissa problem och frågor i kommunen och att det säkert skulle gå att få ännu mer gehör hos medborgarna. Men revisorn menar att det inte ryms i revisorernas arbete att strategiskt vända sig till medborgarna, utan det är något som sker när de avstyrker ansvarsfrihet. Det finns fler revisorer som pekar ut en *debattstimulerande funktion* då de menar att deras anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet aktualiserar nya saker på agendan. En del menar att revisorernas anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet syns i media och leder till insändare och en form av debatt i offentligheten. Det nämns att fler frågor kommit upp på allmänhetens frågestund och att intresset för de politiska frågorna ökat bland medborgare. Andra pratar mer om debatten inom den kommunala organisationen och lyfter fram just att även om fullmäktige väljer att "fria" i ansvarsprövningen så har revisorernas ställningstagande stimulerat till en debatt. En revisor berättar:

"Om vi väljer att avstyrka ansvarsfrihet så blir det väldigt skarpt läge och då märker vi direkt hur kommunikationen ökar och förbättras. Vill de inte gå på vår linje är det ännu mer lyhörda då de vet att detta kommer upp på agendan. Om det är något vi bör uppnå inom revisionen så är det att öka kommunikationen".

Ett par av revisorerna menade att de redan på förhand, innan de avstyrkte ansvarsfrihet, visste att de inte skulle få med sig fullmäktige. Dessa revisorer har riktat liknande kritik innan utan att fullmäktige valt att gå på deras linje. De menade dock att deras uttalande i ansvarsfrågan inte var verkningslös då kritiken skapar en debatt. Att fullmäktige inte går på revisorernas linje tycks därmed inte leda till att revisorerna saknar betydelse enligt de själva. Främsta skälet för detta tycks vara att revisorerna uppfattar sig ha funktionen att stimulera debatt. En revisor berättar:

"Det är inte alltid så att det är det formella som är det viktiga. Om det blir anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet till följd av vårt ställningstagande, det känner jag är lite ointressant. Det som är intressant för revisionen är ju att det skapas forum för debatt av dessa frågor vi tryckt på, det är vårt ändamål. Det är ju liksom det som är poängen, för annars kan vi aldrig förändra något"

Det nämns att deras anmärkning eller avstyrkta ansvarsfrihet har betydelse för den offentliga debatten även utanför. Genom inlägg och debatt i media ökar väljarnas insikt i problematiken och på så sätt kan påverkan komma underifrån ifrån väljarna. Detta är en drivkraft för att fortsätta att rikta kritik, men några aktiva åtgärder för att skapa en bättre dialog med väljare och media finns inte. Därmed bör inte den debattstimulerande funktionen betraktas som en aktiv strategi, då revisorerna snarare legitimerar sin passivitet med denna funktion snarare än att de

satt i strategier för att förstärka medborgardialogen. En förekommande legitimitetsgrund för att inte sätta in några strategier, är att framföra den vikt och den effektivitet som de sedvanliga påverkanskanalerna har. Att endast fokusera på att avge sin kritik i revisionsberättelsen och sen per automatik nå ut till medborgarna och skapa debatt lyfts fram som effektivt för revisorerna att skapa legitimitet och få gehör. Därmed behövs inga nya kommunikations- och påverkanskanaler. Här kan vi återigen se att Hirschmans teori även gäller för revisorerna då revisorerna inte anammar någon påverkansstrategi då de ser sina andra möjligheter att påverka, i et här fallet att skapa debatt, som minst lika effektiva som eventuella nya påverkanskanaler.

En revisor menade att målet i sig är att förmedla bilden av den starka och oberoende revisionen utåt sätt, när det finns så mycket politiskt spel från annat håll i den politiska organisationen. En återkommande attityd är också att man känner sig nöjd med att ha lyckats markera för att man då når en form av gardering och kan verka som ett signalsystem som når ut till väljarna. Denna form av gardering har beskrivits på två sätt. Dels uppfattar revisorerna det som en gardering för deras egen del, att om det leder till riktiga oegentligheter och en allvarlig situation som uppstår i kommunen så har revisorerna garderat sig från kritik att betraktas som tandlösa och partiska. Men det har också handlat om gardering för att de fel och brister som uppmärksammas inte ska bli ännu större och leda till oegentligheter. Att revisorerna riktat anmärkning eller valt att avstyrka ansvarsfrihet kan därmed per automatik enligt vissa ge revisorerna en legitimerande, eller vad som kan beskrivas som en *rituell funktion*.

Det förekommer alltså försök att legitimera sin passivitet genom att trycka på den betydelse som revisorerna har utan att agera på något särskilt sätt. Situationen kan till viss del liknas vid Hirschmans resonemang om en modifierad kognitiv dissonans.¹⁰⁴ Revisorerna uppfattar diskrepansen som ett problem och den strider emot deras föreställningar om hur ansvarsprövningen ska fungera för att vara ändamålsenlig. Samtidigt lyfter de fram andra aspekter som till exempel att skapa debatt och öka kommunikationen som minst lika ändamålsenliga som att få genomslag i ansvarsprövningen. Det handlar snarare om att omtolka sin funktion i det givna sammanhanget snarare än att omtolka sitt arbetssätt. Revisorerna tycks inte göra detta för att de förlorar på att påvisa bristerna med diskrepansen, då de påtalat att det är ett visst problem att de inte får gehör hos fullmäktige. Det tycks snarare bero på Hirschmans andra förklaring, det vill säga att aktörer anpassar sina åsikter och sitt förhållningssätt till att passa den handling och den verksamhet som de bedriver.¹⁰⁵ Detta kan även liknas vid

¹⁰⁴ Hirschman 2006.

¹⁰⁵ Ibid.

March och Olsens teori om att individer rättfärdigar sitt agerande genom att tillskriva det en meningsskapande funktion.¹⁰⁶ Revisorerna lyfter fram andra viktiga faktorer som revisorernas arbete generar även då de inte aktivt omtolkar sitt arbetssätt.

Det finns också en uppfattning om bygger på vikten av att revisorerna åtminstone visat att de gjort sitt jobb och att de försökt att med sina medel påpeka bristerna. Det nämns att man är nöjd med att för medborgarna och sin uppdragsgivare ha visat att revisorerna åtminstone påtalat bristerna, men att det sedan helt är upp till fullmäktige. Enligt en revisor är det just denna funktion revisorerna i dagens system kan ha:

”Ansvarsprövningen i kommunen fungerar, ja så till vida att det går demokratiskt till enligt lagen, men inte i övrigt. För det är ju väldigt frustrerande när man jämför med civila världen, vad händer till exempel i ett bolag om man inte får ansvarsfrihet? Det är allvarligt det. Men här händer ingenting annat än att revisionen visar upp sig och att vi vet vad som försiggår. Men vi har gjort vårt jobb och det är det viktigaste, att vi är nöjda med vår del. Men det är lite ambivalent ändå, för man blir frustrerad att vi inget mer kan göra”.

Det finns således revisorer som uppfattar situationen som problematisk, som är passiva men som samtidigt inte ser att de fyller en viktig funktion utan någon aktiv hantering av diskrepansen. Detta kan tolkas som att dessa revisorer inte ser sig ha någon strukturellt möjligt handlingsutrymme, vilket inte heller ger dem någon autonomi och därmed ingen handlingsbenägenhet. Det sistnämnda verifieras i Lundquist teoretiska resonemang¹⁰⁷, men det som visar sig empiriskt, att aktörer både erkänner situationen som problematisk, formellt har ett handlingsutrymme att omtolka sitt arbetssätt, framför sina påverkanskanaler som ineffektiva men förhåller sig passiva, får inget stöd i den Hirschmans eller Lundqvist teorier.

Motiv till att inte agera: Situationen är oproblematisk

I intervjuerna har även uppfattningar framkommit som tyder på att vissa revisorer inte ser diskrepansen som ett så stort problem för revisorernas del. Att börja fundera kring nya metoder och arbetssätt uppfattas från vissa håll som ett ifrågasättande av revisorernas arbete och förmåga att leverera kritik på goda och effektiva grunder. Att för ansvarsprövningen skall strategiskt omtolka sitt arbetssätt genom till exempel en mer formativ och verksamhetsnära arbetsprocess kan i sig delegitimera den funktion revisorerna fyller genom att endast uttala sig

¹⁰⁶ March & Olsen 1989

¹⁰⁷ Lundquist 1989:7

i ansvarsfrågan. Detta förklaras utifrån Hirschmans tes om att aktörer inte erkänner en situation som dysfunktionell då de själva kan förlora på detta.¹⁰⁸

Sammanfattning av revisorernas agerande och motiveringar till detta

Forskningsfrågorna som studien söker svar på är (1) *hur hanterar förtroendevalda kommunala revisioner det handlingsutrymme de har i en situation där deras legitimitet och status hotas* och (2) *hur motiverar revisorer för sitt strategiska alternativt passiva agerande vid diskrepansen i ansvarsfrågan?* Hirschman lyfte fram tre förhållningssätt som aktörer kan anamma i en dysfunktionell situation; protest, sorti och acceptans. Samtliga har kunnat kartläggas hos revisorerna (även om sorti endast figurerat som exempel framförda av revisorer om inte själva använt denna strategi). Det förekommer såväl aktiva som passiva hanteringar av diskrepansen från revisorernas sida. I några av kommunerna finns vad som kan beskrivas som strategier för att förbättra situationen i fortsättningen så att diskrepansen ska minska eller att revisorerna ändå ska få genomslag för kritiken.

Det finns uppfattningar som bygger på en argumentation om att situationen är dysfunktionell och att ändra på detta görs lämpligast genom att omtolka sitt arbetssätt för att försöka påverka situationen inifrån. Denna förekomna hantering bygger på en vilja, en förståelse och en uppfattning om att revisorerna kan påverka situationen, vilket precis som Lundquist menade är en förutsättning för handlingsförmåga. Det finns också en och annan uppfattning om att ett avhopp kan verka verkningsfullt som strategi. Revisorerna hänvisar till nya effektiva påverkans- och kommunikationskanaler och effektiva metoder samt till situationens problematik för deras uppdrag när de förklarar varför de försökt påverka situationen. Flexibla målsättningar, det vill säga förmågan att kunna se revisionens uppdrag utifrån nya infallsvinklar har i studien också visat sig ge ökad autonomi. Men även vad som är målsättningen med revisionsuppdraget som sådant tycks påverka hanteringen. Medan vissa revisorer mer trycker på revisionens *legitimitetsskapande funktion* som uppfylls automatiskt i och med granskningar och uttalanden framhäver andra möjligheten att få *genomslag för sin kritik* som främsta målsättning med revisionsuppdraget. Att få genomslag för sin kritik kräver ett aktivt förhållningssätt, medan den legitimitetsskapande funktionen kan sägas uppfyllas i och med granskningarna och uttalandet i ansvarsfrågan.

Bland de mer passiva revisorerna finns det dels uppfattningar om att diskrepansen inte är ett tecken på en dysfunktionell ansvarsprövning, vilket föranleder att handlingsbenägenhet

¹⁰⁸ Hirschman 2006

saknas. Dels förekommer uppfattningen att ansvarsprövningen är dysfunktionell till viss del, men att uttalandet i ansvarsfrågan fyller andra funktioner till exempel debattstimulans, insyn och en legitimitet. Dessa funktioner realiserar per automatik av revisorernas uttalande i ansvarsfrågan vilket också kan vara en av anledningarna till att handlingsbenägenheten saknas. För att återkoppla till Hirschmans resonemang är detta ett tecken på att revisorerna som aktörer både till viss del förlorar själva på att lyfta fram situationen som problematisk, att protest genom att försöka påverka kräver att revisorerna ser nya kommunikations- och påverkanskanaler och att vissa väljer sorti då revisorerna inte ser dessa möjligheter.

Det kvarstår dock en fråga som Hirschman och Lundquist inte kan ge svar på. Varför uppfattar vissa revisorer situationen som problematisk och förhåller sig passiva samtidigt som de inte heller ser sig fylla någon viktig funktion om de inte omtolkar sitt arbetssätt? Det har framkommit i intervjuerna att denna uppfattning bygger på att en uppfattning att det strukturella möjliga handlingsutrymmet saknas och att revisorerna känner sig för styrda av de institutionella ramarna, vilket inte heller ger dem någon vidare autonomi och därmed ingen handlingsbenägenhet. Att hänvisa till strukturella hinder är också en legitimitetsbas för passivt förhållningssätt i den dysfunktionella situation som gick att urskilja i Hirschmans teori. Då denna studie handlar om aktörer som alla har samma uppdrag och samma strukturella möjligheter att försöka påverka situationen inifrån rent formellt sätt finner jag Hirschmans teori som otillräcklig. Aktörer agerar och uppfattar inte alltid situationer och olika handlingsalternativ på ett målrationellt sätt. Även om situationen erkänns som negativ för revisionen och därmed skapar en önskan om att agera för att förbättra sin position leder detta inte till ett målrationellt val – att agera för att lösa den problematiska situationen. Analysen har hittills inte svarat på, med utgångspunkt i Hirschmans och Lundquist teorier, vad som är drivkraften till handlingsbenägenheten och vad som bromsar uppfattningen att det finns möjligheter att påverka situationen inifrån.

Ovan visades att om revisorernas målsättningar är flexibla kan handlingsförmågan öka i en given situation då aktören blir mer anpassningsbar. Då revisorerna visade sig vara långt ifrån homogena i sina primära intentioner och målsättningar knutna till sitt förtroendeuppdrag – här omnämnt som deras revisionsroll, finns det därför anledning att återkomma till detta för att söka svar på den sista frågeställningen *hur revisorsrollens tillämpning kan förhindra*

eller möjliggöra ett strategiskt agerande. Aktörer kan mer följa en lämplighetslogik som de tolkar inför ett agerande, snarare än en konsekvensstyrd målrationell logik. Vilket kan framkomma vid en närmare analys av hur de tolkar sin roll och vilka förväntningar som finns knuten till denna.¹⁰⁹ Tillsammans med antagandet om att revisionsrollen i vissa situationer leder till en rollkonflikt, som i sin tur speglar en social struktur för vilka ageranden som är tillåtna, kan en bättre förståelse ges för revisorernas agerande. För att undersöka om diskrepansen innehåller ett handlande som inte bara kan liknas vid målrationellitet, utan kantas av lämplighetslogik och tolkning bör rollernas tillämpning undersökas närmare.

4.3 Revisionsrollens tillämpning

Aspers hänvisade till vad han kallade sociala strukturer som möjligheter och hinder för aktörer i olika situationer.¹¹⁰ Detta begrepp kan te sig en aning abstrakt och allmängiltigt, men kan vara verkningsfullt att undersöka närmare när formella strukturer i form av regler och liknande inte torde vara orsaken till att aktörer känner sig hindrade att handla. Social struktur har i studien operationaliserats som revisorsrollens tillämpnings eventuella rollkonflikt i ageranden vid diskrepans. Lundquist menar att det alltid finns problem med att förklara varför en aktör handlar på ett visst sätt.¹¹¹ I denna studie har aktörernas egna utsagor fått vägleda oss i detta, vilket behandlades ovan. Precis som det kan vara svårt att förklara varför en aktör handlar på ett visst sätt kan det finnas en rad förklaringar till varför de anser sig *kunna* handla på ett visst sätt, det vill säga hur de uppfattar sitt möjliga handlingsutrymme. Då autonomi både rymmer handlingsutrymme och handlingsförmågan påverkas autonomi av hur aktören uppfattar sig kunna handla, vilket har visat sig i analysen ovan. I intervjuerna har det framkommit att revisorerna med ett tydligt reglerat uppdrag i praktiken är heterogena i sina tolkningar av vilket handlingsutrymme som ryms i detta uppdrag. Revisorerna har beskrivit olika mål och syften med sitt arbete som kommunal revisor och vad de som revisorer ska åstadkomma i ansvarsprövningen. Det har gått att urskilja två övergripande revisorsroller– *den att revisionen ska kontrollera och för fullmäktige rapportera fel och brister där rättsäkerhet tycks vara överordnat värde* och *den som ska verksamhetsförbättra och verka även som ett stöd åt nämnderna där utveckling tycks vara överordnat värde*. Dessa två intentioner med revisionsuppdraget återfinns mer eller mindre hos alla revisorer, men i förhållande till vad de kan

¹⁰⁹ March och Olsen 1989

¹¹⁰ Aspers 2007:55

¹¹¹ Lundquist 1989:12

åstadkomma vid diskrepans i ansvarsprövningen har den ena eller andra rollen blivit tydligare då revisorerna i sitt resonemang sätter rollen och dess möjligheter att agera i relation till diskrepansen. Detta visar att det tycks förekomma en form av lämplighetslogik hos revisorerna.¹¹² De två rollerna tillskriver revisorers uppdrag olika meningsskapande funktioner. Den ena bygger på att aktivt agera för att själva handlandet från revisorerna fyller en förbättrande och utvecklande mening. Den andra bygger mer på revisorernas meningsskapande funktion redan uppfylls genom uttalandet i ansvarsprövningen. Enligt rollteorin kan roller förtydligas och aktualiseras när aktörer står inför ett osäkert förändringsskede.¹¹³ Längre ner kommer rollerna som bygger på olika intentioner med revisionsuppdraget analyseras närmare för att se om tillämpningen av revisionsrollen kan vara ett hinder för ett aktivt agerande då de kan bygga på olika lämplighetslogiker. Och därmed spegla en social struktur som Aspers menar är svår att upptäcka utan att studera aktörerna själva närmare.¹¹⁴

Två olika revisionsroller med olika primära syften

I denna studie har revisorer visat sig inneha roller som skiljer sig åt. Det finns revisorer som i huvudsak anser sig ha en kontrollerande roll och revisorer som menar att de är mer av en verksamhetsförbättrare. I citaten nedan ser vi två exempel som belyser denna skillnad. Citaten kommer från situationer i intervjuerna då samtalet kretsat kring revisorernas förväntningar på revisionsuppdraget och vad som ryms inom detta i förhållande till att kunna förbättra ansvarsprövningen, En revisor svarade:

"Vi finns för att fullmäktige ska ha något oberoende organ som går in och kontrollerar att det man beslutar följs upp. Vår främsta uppgift är att vara en stödfunktion åt fullmäktige för att kontrollera att vi får en välfungerande och rättsäker kommunal organisation. Vi har uppgiften att kontrollera, att titta lite runt hörn sådär. Titta att de följer lagar och ordningar helt enkelt, nere i nämnder och förvaltningar. Så vi ska främst titta på att man gör de som har beslutat. Och sen ger vi signaler till vår uppdragsgivare, att här är brister, det är revisionens syfte!"

En annan revisor har denna uppfattning:

"Jag ser det som att revisionen ska vara det organ som är framåtsyftande. En viktig del av vår uppgift är att få med nämnderna på det vi hittat så att de kan jobba med det i fortsättningen. Att hela tiden utveckla den kommunala organisationen till det bättre, det ser jag som en av mina hedersuppgifter och viktigaste funktion. Dialogen men de vi

¹¹² March och Olsen 1989:23.

¹¹³ Biddle 2001

¹¹⁴ Aspers 2007:55

granskar är ständigt närvarande och vi går ofta på studiebesök och träffar "fotfolket". Vi behöver hämta in deras uppfattningar och tankar för att göra ett bra jobb, och de behöver även vårt stöd".

Dessa två citat talar för tvåskilda förväntningar på revisorsrollens tillämpning i det kommunala ansvarssystemet. Det finns de som mer trycker på en kontrollerande roll vars uppgift är att hitta fel och brister i systemet som ska korrigeras. Samtidigt finns en förväntning på annat håll om att revisorerna ska vara en hjälpende hand åt nämnderna och mer arbeta verksamhetsförbättrande i bemärkelsen att komma med förslag på åtgärder och närmare undersöka vilka processer som fungerat bra och vilka som fungerat mindre bra. En viktig del med revisionens uppgift enligt denna rolluppfattning är att blicka framåt och inte bara utvärdera och fokusera på det som varit. Dessa kan mer liknas vid en verksamhetsutvecklande roll då det framkommer att de syftar till att hjälpa och bistå nämnderna och peka på vad som fungerar och inte.

Citaten på föregående sida är talande för vilka två rolluppfattningar som revisorerna kan ha. För att se om rollteorin tillsammans med lämplighetslogiken kan förklara huruvida de olika revisionsrollernas tillämpning ger möjligheter eller hinder för ett möjligt handlingsutrymme kommer de olika revisorsrollerna behandlas var för sig.

Rollen som kontrollant

Rolluppfattningen att revisionen främst ska kontrollera ger själva uttalandet i revisionsberättelsen en central betydelse. Detta är revisorernas möjlighet att skapa legitimitet åt det kommunala ansvarssystemet utifrån de handlingsmöjligheter som denna rolltillämpning stipulerar. Att kontrollera och visa på fel och brister är just vad revisorerna gör när de uttalar sig i ansvarsfrågan enligt revisorn nedan. Fullmäktige, och indirekt medborgarna, är revisorernas främsta åtagande. En revisor svarar följande på frågan om det går att göra något åt diskrepansen från revisorernas håll:

"Vi för ju fram vår kritik mot nämnderna och lyckas visa vad som är fel och därmed har vi ju fyllt den funktionen vi har, att rapportera till fullmäktige. Vi kan inte ändra något, bara säga vår mening. Hur skulle det se ut om vi revisorer gjorde uppror mot vår uppdragsgivares beslut och försöker få igenom kritiken på annat sätt? Då har ju gränserna mellan granskare och beslutsfattare suddats ut" Sånt är systemet. Det begränsar oss såklart, för vi hade kunnat vara mer aktiva. Men det är ju för att stärka revisionens oberoende o allt det där, vi får inte träda in i fullmäktiges roll och börja styra vad som är prioriterade frågor och vad som inte är ändamålsenligt – vi ska ju inte verka som politiker. Men när det då blir meningsskillnader i ansvarsfrågan ställs detta på sin spets. Det är ju ingen som har samma insikt i granskningen och frågan som vi revisorer så kanske borde vi få mer utrymme... kan man tycka."

Citatet tyder på att revisorn anser det svårt att göra något ytterligare, utöver att lägga fram sin ståndpunkt i ansvarsfrågan, för att få genomslag för kritiken. Man har således inte den förväntningen på sin roll, utan tillskriver fullmäktige den aktör som på ett mer aktivt ska göra något åt frågan. Förväntningen på revisorerna i det kommunala ansvarssystemet bygger inte på att de arbeta mer aktivt för att förändra situationen, vilket tycks minska det strukturella möjliga handlingsutrymmet då man går in i en annans roll, det vill säga fullmäktiges roll att avgöra vilken kritik och vilka frågor de ska utkrävas ansvar för. Citatet belyser hur en lämplighetslogik figurerar hos revisorn då diskrepansen diskuteras utifrån vad som är revisors roll i denna situation och vad som kan anses lämpligt att göra inom denna roll.¹¹⁵ De värderingar och förhållningssätt som revisorn har till revisorsuppdraget tycks forma spelregler för vad som kan tänkas rimligt att göra. Det sistnämnda visar också på risken för en *rollkonflikt* vid ett mer aktivt agerande.

En annan revisor menade att det kommunala ansvarssystemet har slagit fast att revisorerna endast ska vara beredande organ till fullmäktige. Detta rymmer inte i den beredande uppgiften att fundera i nya påverkanskanaler för bättre genomslag. Revisorn ser dock diskrepansen som ett problem. På frågan om uttalandet i ansvarsfrågan fungerar effektivt för ansvarsutkrävandet och revisionens uppdrag i stort svarar revisorn:

"Det måste jag ju tycka, att våra verktyg är effektiva. Men samtidigt så vet jag att det är många bitar som måste falla på plats för att det ska verka så i praktiken. Men man måste förstå våra begränsningar, vi kan inte göra mer än vad vi gör, vår uppgift är att lyfta fram kritiken och göra vårt uttalande. Men vad som händer sen kan inte vi gå in hos dem och styra, så är det. Men det är synd att det blev såhär".

Även om det finns en negativ framtoning som visar att revisorn tycker att det är synd att fullmäktige inte varit lyhörda till revisorernas ställningstagande berättar revisorn att revisorerna inte ska agera som pådrivare. Även om diskrepansen och revisorernas verktyg uppfattas som problematiska så förekommer det uppfattningar att det inte ligger i deras roll att tillämpa arbetet på ett nytt mer verksamhetsnära sätt. Detta kan liknas vid Biddles resonemang om att roller finns inbyggda i individers handlingsrepertoarer och på så sätt guidar individen i situationer som är komplexa.¹¹⁶ Citaten belyser hur rolltillämpningen begränsar handlingsbenägenheten när det rör sig om diskrepans. Revisorn anser inte att de formella strukturerna tillåter revisorsrollen att agera på ett strategiskt och aktivt sätt för att försöka påverka sin situation i ansvars-

¹¹⁵ March och Olsen 1989:23.

¹¹⁶ Biddle 2001:2417

prövningen. Detta belyser March och Olsens teori om att aktörer inte i alla situationer är egenintymaximerande, utan tar hänsyn till krav och riktlinjer som de anser kan sätta stopp för agerandet. De förväntningarna revisorerna ovan har på sin roll och därmed hur rollen praktiseras inrymmer inte att aktivt påverka situationen då detta inte anses som lämpligt. Detta kan dels liknas vid en rollkonflikt då det finns en önskan att få mer utrymme för att då kunna påverka situationen samtidigt som revisorerna uppfattar att det finns begränsningar för detta.¹¹⁷ Det finns både förväntningar att vara passiva och hålla sig till sin oberoende kontrollerande roll, samtidigt som dessa förväntningar är oförenliga med att få mer utrymme och mer aktivt påverka situationen. Dels visar det att revisorerna styrs av en lämplighetslogik. Aktörer definierar sina handlingar genom att referera till den roll man har och att man agerar utifrån denna.¹¹⁸ Roller kan därmed verka som rättfärdigande och styrande för en viss struktur och hur aktören ska förhålla sig till denna.¹¹⁹

Vad som är svårt att svara på är dock åt vilket håll bevisföringen går. Revisorerna kan ju förhålla sig passiva i enlighet med deras rolluppfattning, men det kan ju även vara så att de rättfärdigar sin passivitet med deras rolluppfattning – det vill säga att passiviteten styr rolluppfattningen. Det sistnämnda känns dock mindre troligt då revisorn samtidigt uppfattar diskrepansen som ett problem och därmed torde tjäna på att agera om denna möjlighet fanns. Oavsett om bevisföringen blir cirkulär så är rolltillämpningen central för revisorns agerande. I ansvarsprövningen tycks detta innebära att revisorerna förhåller sig passiva trots att situationen upplevs som dysfunktionell då det inte ingår i deras roll att handla på ett aktivt sätt, annat än att göra sitt uttalande i ansvarsfrågan. Något annat blir motsägelsefullt i förhållande till den oberoende kontrollanten. Detta visar att roller med klara målsättningar i praktiken kan rymma olika förväntningar och normer som individen internaliserar. Revisorsuppdraget kan i förhållande till uppdragsgivaren och nämnderna innebära att det inte finns möjlighet att omarbete arbetssättet då detta inskränker på de andra rollerna – beslutande och verkställande. Samtidigt kan den uppfattade dysfunktionella situationen av diskrepans innebära att revisorerna ändå skulle vilja kunna förmå att påverka situationen då det upplevs som frustrerande. Därmed kan rollförväntningar, som Aubert menade, aktualiseras i svåra situationer då olika förväntningar bidrar till olika rolluppfattningar. Detta är vad som framkommit i intervjuerna då revisorernas förväntningar såväl på sig själva som på sin uppdragsgivare visar sig genom att de tillämpar sin roll på olika sätt. Revisorerna tycks till viss del vara bundna av sina rollför-

¹¹⁷ Forsén 1978

¹¹⁸ Biddle 2001:2017

¹¹⁹ Ibid.

väntningar, och rädda för en rollkonflikt, när de beskriver lämpliga sätt för revisorerna att hantera diskrepansen på. Rollens tillämpning kan därmed innebära att revisorerna inte försöker förändra situationen (genom omtolkning av arbetssätt). Man försöker inte anpassa sig till en viss situation, eller undvika den i framtiden då en sådan handling skulle vara motsägelsefull för de förväntningar som den kontrollerande rollen medför. Detta eftersom målet är att skapa rättsäkerhet och legitimitet och syftet är att kontrollera, påpeka fel och bereda ärenden. Varken målet eller syftet rymmer att agera på ett mer verksamhetsrationellt sätt¹²⁰ sätt för att få genomslag då detta kan sätta revisionens oberoende på spel vilket är negativt för möjligheten att skapa rättsäkerhet och legitimitet. Detta formar värderingar som styr vad som kan anses som lämpligt att göra i en viss situation och inom en viss roll.¹²¹

Rollen som verksamhetsutvecklare

Att aktörer refererar till formella uppdrag och regler när de står inför ett handlande, och att dessa kan skapa mer informella normer om vad som är lämpligt menar March och Olsen är del av förklaringen till aktörers agerande.¹²² De intressanta i denna studie är att revisorerna, som har samma formella uppdrag, styrs av olika lämplighetslogiker. Förutom att mer se sin roll som kontrollant och felmarkerare finns uppfattningar om att revisorerna ska arbeta för att förbättra verksamheten och vara ett utvecklingsinstrument för nämnderna. Denna uppfattning bygger mer på revisorernas betydelse för att förbättra nämndverksamheten genom att komma med åtgärdsförslag och arbeta mer förebyggande. Vissa av revisorerna uttrycker en större medvetenhet kring hur man kan hantera situationen för att undvika den i fortsättningen, och tycks också finna detta möjligt på grund av den mer verksamhetsutvecklande rollen som införlivats genom förväntningar från såväl fullmäktige som nämnder. Revisorerna menar att det till stor del är upp till dem själva att göra det bästa möjliga för att öka sin betydelse inom det system som finns för ansvarsprövningen. Rolluppfattningen som bygger på att revisorerna förväntas vara mer verksamhetsutvecklande ger i dess tillämpning snarare revisorerna möjligheter att i sitt uppdrag utveckla arbetssättet och förbättra revisorernas genomslag, än begränsningar. En revisor menade att revisorerna fyller en viktig funktion genom deras nämndverksamhet och att de kan fungera som ett slags utvecklingsinstrument. Revisorn berättar:

¹²⁰ Johansson 2006

¹²¹ March och Olsen 1989:21 ff.

¹²² March och Olsen 2004:2

"Man bör se revisionen och sin revisionsroll som ett instrument för att nå hög effektivitet. I detta ligger att ta i tu med de utmaningar vi stöter på, vi kan inte bara lägga oss ner och ge upp...Hög effektivitet handlar om att nå en förbättring, och då kan vi inte bara köra vårt race, vi måste vara lyhörda till systemet som sådant och arbeta därefter. Alla strävar vi ju efter att förbättra vår kommun och för detta krävs ett lyhört förhållningssätt och samarbete med nämnder och fullmäktige där vi revisorer måste vara mer på bettet och inte bara sitta i vårt hörn, det gagnar inte någon"

Även detta citat visar hur revisorn hänvisar till sin roll och att det finns förväntningar på revisorerna att ta ett steg framåt. Det tycks inte finnas något hinder för att revisorerna ska kunna använda sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme och vara mer framåt och aktiva. Revisorn berättar att detta inte bara är förväntningar som revisorerna själva har på sig, utan att även uppdragsgivaren och SKL ser det som positivt att revisorerna försöker arbeta mer effektivt i ansvarsfrågan genom ett närmare och tidigare kommunikationsarbete med nämnderna. Förväntningarna tycks därmed guida revisorerna till att utnyttja sitt strukturellt möjliga handlingsutrymme.¹²³ Revisorn berättar:

"De här åren som jag har varit med så har man flyttat fram revisionen till att vara något som inte katten har släpat in, där man ska titta på om man har missbrukat sin mobiltelefon eller inte. Utan man försöker se helheter, se revisionen som en del i att förbättra och utveckla nämndverksamheten och även förvaltningarna. Vi försöker hitta frågeställningar som ska leda framåt och inte bara kritisera...Jag uppfattar denna förändring som positiv, både för oss revisorer som för systemet i stort. Vi kan tänka bredare, vilket också möjliggör för att hitta nya sätt att föra fram våra synpunkter på och visa att vi är viktiga".

Uppfattningen att revisionsrollen ska tillämpas på ett mer framåtsyftande sätt som framkommer i citatet visar att det inte uppstår någon rollkonflikt då förväntningarna att både vara granskare och verksamhetsförbättrare inte är motstridiga. Någon rollkonflikt tycks inte aktualiseras vid diskrepansen med fullmäktige då revisorn ser att rollen som verksamhetsförbättrare kan uppfyllas ändå. En annan revisor som i intervjun framfört strategier för att få bättre genomslag och stärka revisionens status menade också att den formella rollen som revisorerna har i lagstiftningen inte ser likadan ut idag som för tio år sedan. Den "nya" revisionsrollen rymmer ett större handlingsutrymme för revisorerna att förbättra verksamheterna och inte bara kontrollera fel och brister. Revisorn berättar:

"Revisionens position har flyttat fram massor vill jag påstå. Ifrån att vara enbart granskande, arbetar vi idag i vår revisionsgrupp mycket mer med att vara med i processer och omvärdera mål. Ja man flyttar framåt. Genom detta kommer vi i samtal

¹²³ March och Olsen 2004:2

mycket mer med ordföranden och tjänstemän och vi slår samman all information och kan på så sätt få ett helhetsgrepp vilket gör att vi kan hjälpa till på bästa sätt. Vi kan därför tänka mer strategiskt; hur ska vi nu uppnå detta, hur ska detta problem lyftas fram på bästa sätt. Om inte fullmäktige lyssnat så kan vi idag alltid försöka gå till nämnderna ändå, för de lyssnar på oss”.

Citatet ovan kan tolkas som att revisorsrollens tillämpning i det här fallet snarare innebär möjligheter att verka effektivt genom att arbetar närmare verksamheten. Att revisorerna i kommunen idag har en mer verksamhetsförbättrande roll, som enligt revisorn även legitimerats av nämnderna, ger ett större handlingsutrymme att söka nya arbetssätt för att få gehör även om diskrepans inträffat i ansvarsprövningen. Denna inställning skiljer sig från den att revisorerna fortfarande arbetar mer med att granska och kontrollera och främst är till för fullmäktige och medborgarna i det dagliga arbetet. March och Olsens lämplighetslogik har därmed inte bara vara behjälplig för att förstå varför det finns revisorer som ser situationen som problematisk och ineffektiv men som inte agerar – det vill säga att dessa styrs av en lämplighetslogik kopplad till en kontrollerande revisorsroll men vissa primära uppgifter. Lämplighetslogiken har även belyst hur vi till viss del kan förstå revisorernas heterogena förhållningssätt då de som agerar strategiskt också tycks styras av en lämplighetslogik där revisorsrollen idag innebär att vara en del i verksamhetsförbättrandet och därför möjliggör att agera. I Figur 1.2 nedan gestaltas de två övergripande revisionsrollerna som identifierats i analysen.

Revisorsrollens olika lämplighetslogiker vid diskrepansen i ansvarsprövningen

Kontrollerande

Fullmäktige och medborgarna mest centrala för revisorerna

Syfte är att påpeka fel och brister som sedan ska åtgärdas

Rättsäkerhet är centralt

Uppfattar sig kunna fylla legitimerande funktion vilket främst uppfylls genom uttalandet i ansvarsprövningen, men syftet och målet rymmer inte att aktivt agera vid diskrepans

Verksamhetsförbättrande

Nämnder och förvaltningar mest centrala för revisorerna

Syftet är att bidra med förbättringar i verksamheten

Verksamhetsutveckling är centralt

Uppfattar sig fylla en funktion att utveckla och förbättra den verksamhet de granskar, vilket tillämpas genom att aktivera strategier vid diskrepans

Figuren visar att de två rollerna skiljer sig åt vad gäller syfte och primära funktion i ansvarsprövningen och att de kan ses som två olika meningsstrukturer. Genom att analysera revisorernas inställning till sin möjlighet att agera vid diskrepansen har det framkommit att även revisionen, precis som utvärdering och tillsyn, i praktiken kan vara antingen mer målrational eller verksamhetsrationell.¹²⁴ Att revisorsrollen i praktiken tycks innefatta olika tolkningar och tillämpningar kan vara en del av svaret i att förstå revisorernas hantering av diskrepansen. Detta då tillämpningen av dessa två olika rolluppfattningar mer eller mindre kan utgöra hinder för att påverka diskrepansen då de i denna situation bygger på olika lämplighetslogiker.

Roller som social struktur och som möjliggörare och hinder för autonomi

Den sista frågeställningen som studien sökt svar på är *hur revisionsrollens tillämpning kan förhindra och möjliggöra ett strategiskt agerande*. Analysen ovan visar att roller kan ses som vägledande för aktörer när de ska hantera svåra situationer. Det tycks därmed vara så att ett strukturellt möjligt handlingsutrymme är beroende av en rolluppfattning som tillämpas som verksamhetsutvecklare. Detta då denna rolluppfattning till viss del tar det gör givet att revisorerna ska sträva efter att förbättra verksamheterna på fler plan än att endast uttala sig i ansvarsfrågan. En del revisorer har hänvisat till att det är fullmäktiges roll revisorn träder in i om ett närmare steg tas till nämnderna och frågor drivs på ett strategiskt sätt. Detta menar vissa revisorer ligger hos uppdragsgivaren inom dagens system och att närma sig den rollen vore negativt för allmänhetens och fullmäktiges uppfattning om revisionens oberoende. Rollen som mer kan liknas vid en verksamhetsutvecklare är mer tillåtande för ett aktivt förhållningssätt och förväntningarna på fullmäktiges roll är inte endast som uppdragsgivare med ensamrätt om att driva frågor, utan även att revisorerna kan underlätta för fullmäktige genom att ta en mer aktiv roll. I analysen av revisorernas inställning till diskrepansen har det visat sig att rollernas olika meningsstrukturer aktualiseras när revisorerna står inför ett osäkert förändringsskede. Vilket verifierar rollteorins antagande om att roller styr och guidar individers handlingar i nya situationer.¹²⁵ Därmed kan vi förstå hur revisorerna hanterar en situation som hotar att delegitimera deras betydelse dels genom att titta närmare på deras legitimitetsgrunder för agerandet. Detta gav svaret att revisorerna väljer att agera om de erkänner situationen som problematisk, ser nya kommunikations- och påverkanskanaler som mer effektiva och att det finns ett struk-

¹²⁴ Johansson 2006:34

¹²⁵ Aubert 1979 och Biddle 2001

turellt möjligt handlingsutrymme. Dels kan vi förstå deras hantering av situationen genom utifrån rollteorin och March och Olsens resonemang om att aktörer handlar för att handlandet fyller en meningsskapande funktion vilket kan vara styrt av en lämplighetslogik. Detta visade att revisorerna inte är homogen i sina rollförväntningar och åtminstone utifrån deras utsagor tillämpar sin revisorsroll på olika sätt i förhållande till diskrepansen i ansvarsprövningen.

5. Sammanfattning av resultat och avslutande diskussioner

Det preciserade syftet med denna studie är att öppna upp för en teoretisering av *kommunala revisorer* som är ett tämligen outforskat område inom offentlig förvaltning och ur ett aktörs-perspektiv. Inbyggt i detta finns ett mer empiriskt syfte som är att öka förståelsen för revisorernas handlingsutrymme via hur de hanterar diskrepansen och vilka begränsningar och möjligheter de uppfattar sig ha i detta. Jag kommer i detta avslutande kapitel i tur och ordning svara på de tre frågeställningarna och diskutera vilka slutsatser som kan dras i studien.

5.1 Såväl strategier som passivitet förekommer hos kommunala revisorer när deras status och legitimitet hotas

Om vi börjar med det empiriska så hanterar revisorerna sitt handlingsutrymme på olika sätt för att få genomslag i ansvarsprövningen. Dels finns det revisorer som strategiskt sökt nya kommunikations- och påverkanskanaler via närmare dialog med nämnderna, att väcka frågor i fullmäktige och systematisk användning av ”mildare” steg på kritikskalan. Det finns även tankar om att gå samman i kommunalförbund för att undkomma diskrepansen genom en svagare bindning till såväl fullmäktige och nämnder i den egna kommunen. Revisorerna uppfattar att deras möjlighet att verka effektivt och legitimt i ansvarsprövningen möjliggörs genom att hitta nya sätt att arbeta och skapa nya förhållningssätt till de andra aktörerna i det kommunala ansvarssystemet. Med dessa anser de att utslaget både kan vara att få genomslag för anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet i ansvarsprövningen samt att kritiken kan hörsammas hos de granskande även om genomslaget inte sker formellt i ansvarsprövningen. Deras handlingsförmåga tycks möjliggöra att kunna verka som ett effektivt granskningsorgan trots diskrepansen då det dels finns andra sätt att få fram kritiken på och dels strategier för att undvika diskrepansen. Dessa ageranden är dock inte självklara för alla revisorer. Även om det fullt ut är tillåtet utifrån lagstiftning och God revisionssed för revisorerna att agera på de sätt som besk-

rivs ovan i analysen, tycks det även finnas en uppfattning att det inte är lämpligt att bli för framåtsyftande och strategisk på de sätt som på andra håll lyfts fram som verkningsfulla. Detta återkommer jag till när jag svarar på sista frågeställningen längre ner.

Hur kan vi då genom denna studie teoretiskt förstå våra kommunala revisorer? Revisorer väljer att, vad Hirschmans kallar *protest*, försöka påverka dels ansvarsprövningens effektivitet och dels sin egen betydelse inifrån.¹²⁶ Förutom att försöka påverka situationen inifrån finns det en passivitet som Hirschman skulle kalla *acceptans*.¹²⁷ Revisorer som upplevt diskrepans i ansvarsprövningen, ibland flera år i rad, visar på en *acceptans* för detta då de varken vill eller förstår hur de istället skulle kunna påverka via protest. Det förekommer även att revisorer väljer exit som strategi, det vill säga att de istället för att påverka situationen inifrån väljer att visa sitt missnöje genom sorti.¹²⁸ Sammantaget har revisorerna i studien olika sätt att hantera diskrepansen på. I förhållande till de teoretiska antagandena är detta delvis förvånande. Lundquist menar att aktörers autonomi, det vill säga både handlingsutrymme och handlingsförmåga, varierar mellan *olika kontexter* och mellan *olika typer av aktörer*.¹²⁹ Revisorer som upplevt diskrepans i ansvarsprövningen befinner sig snarare i liknande kontexter, både i förhållande till situationen som sådan och i förhållande till deras möjlighet att agera. Det rör sig inte heller om olika aktörstyper utan om granskare med samma uppdrag och position. Lundquist teoretiska idé om aktörers betydelse för att förstå institutioner kan därmed i viss mån ifrågasättas eller ses som bristfällig i vissa avseenden. Autonomi hos aktörer kan även variera mellan samma typ av aktör, vilket visar att det inte endast är formella strukturer utan även sociala strukturer som kan påverka hur ett möjligt handlingsutrymme utnyttjas, och därmed hur mycket autonomi aktören innehar.

Däremot har Hirschmans teoretiska resonemang som tidigare främst används för att förstå marknadsmekanismer och den partipolitiska sfären även visat sig användbar för att kunna urskilja vad för strategier som förekommer hos aktörer vars betydelse och arbete inom en organisation inte fungerar helt ändamålsenligt. Det finns dock faktorer som talar emot Hirschmans teoris förklaringsgrad i fallet av kommunala revisorers handlingsförmåga. Det har i fallet av revisorerna inte rört sig om att *säga ifrån*. Protest i det här fallet har endast handlat om att stanna kvar och påverka situationen inifrån genom en tämligen icke-uppseendeväckande omtolkning av arbetssättet. Det problematiska i fallet med revisorerna är

¹²⁶ Hirschman 2006:61

¹²⁷ Ibid:40ff

¹²⁸ Ibid:64

¹²⁹ Lundquist 1984:2

deras oberoende som gör att de inte kan jämföras med missnöjda kunder, medarbetare och politiker som mer lättvindigt kan säga ifrån och propagera för sitt missnöje. Valet av fall begränsar därmed generaliseringen i viss grad till Hirschmans teori, till skillnad mot om till exempel fallet utgjorts av politiker eller tjänstemän som inte har samma krav på oberoende. Alternativt kan man se det som att empirin i föreliggande studie till viss del utvecklar de premisser som Hirschmans idéer bygger på. Eventuellt kan dessa behöva kompletteras med att aktörer även ökar flexibiliteten i sitt arbetssätt och sina målsättningar som en del av en påverkan inifrån, och att det sker en form av anpassning av dessa för att den dysfunktionella situationen inte ska påverka aktören.

Utifrån de förutsättningar som finns i mitt fall, och de aspekter som återfinns i Hirschmans teoretiska resonemang, kan resultatet vara användbart i liknande kontexter. Studiens begränsade urval innebär att direkt överförbarhet till andra liknande fall inte är möjlig. Men däremot kan resultatet användas som utgångspunkt för att i en större studie undersöka vidare kring olika delar av resultatet. Till exempel kan revisorers strategier i ansvarsprövningen som kan överföras till Hirschmans teori användas som ett underlag att arbeta vidare med för förstå hur andra aktörer med begränsat handlingsutrymme kan agera inom de institutionella ramarna för att förändra sin situation eller ett dysfunktionellt uppdrag. Givet resultatet i denna studie bör aktörers handlingsutrymme snarare analyseras med utgångspunkt i deras uppdrags möjlighet till flexibilitet och anpassningsförmåga. Ges det utrymme för detta är det möjligt att det är inom det givna uppdraget och institutionella ramarna som de försöker sig på en förändring och inte endast genom att förkasta institutionens formella strukturer.

Analysen av revisorers hantering av diskrepansen visar att revisorer, liksom närbyråkrater i form av till exempel tillsynsinspektörer, kan sägas ha följsamhetsstrategier för att kunna utföra sitt uppdrag effektivt. Detta kan gestaltas i form av att aktörer försöker kommunicera och planera sitt arbete på nya effektiva och mer mottagliga sätt. Genom att anlägga ett aktörsperspektiv på revisorer och studiet av deras agerande i ansvarsprövningen har deras handlingsstrategier och drivkrafter, i form av att vara utvecklande och förbättrande för verksamheterna, kunnat kartläggas. Detta har kastat nytt ljus på den kommunala revisionen som tidigare i viss grad betraktats som underlägsen ansvarsprövningens institutionella ramar och sårbar.¹³⁰ Vad som istället tycks karaktärisera revisorerna och diskrepansen i ansvarsprövningen i denna studie är att det förekommer ett aktivt påverkansförsök att förbättra sin situat-

¹³⁰ ESO 2010:6

ion från revisorernas sida och att detta bidrar till en mer okänslig kommunal revision som ändå anser sig kunna bidra till effektivitet, legitimitet och insyn.

5.2 Revisorerers motiv för deras agerande bygger både på målrationalitet och tolkande lämplighetslogik

Revisorernas motiveringar har varit att revisorsgruppen inte agerat då de inte uppfattar diskrepansens som ett problem och att andra funktioner är minst lika viktiga som att få genomslag för sin kritik, till exempel att fylla en debattstimulerande funktion och en legitimerande/rituell funktion. Att skapa debatt och att granska för granskandets skull – för att generera insyn och legitimitet åt den kommunala organisationen – är två funktioner som lyfts fram som betydelsefulla. Dessa kräver inte heller några strategier från revisorernas sida. I denna studie verifieras således att situationens icke-problematik, och att nya metoder och uppgifter inte anses mer effektiva än de existerande, som orsaker till *acceptans*.¹³¹ Skillnaden mellan resultatet i föreliggande studie och Hirschmans utgångspunkter är att aktörerna i mitt fall inte förhåller sig på samma målrationala sätt till den dysfunktionella situationen. Det förekommer uppfattningar som visar att trots att ett agerande hade kunnat förbättra revisors position så finns inte möjligheten då det inte ligger inom ramen för revisionstrollens tillämpning. Därmed kan även aktörer, vars position och uppdrag hotas att delegitimeras och som i vissa situationer inte får gehör för sin insats, av olika skäl välja att acceptera situationen. En *acceptans* behöver därmed inte vara en *acceptans* i direkt bemärkelse, då situationen kan uppfattas som problematisk utan att aktörer kan handla för att åtgärda problematiken då detta inte anses lämpligt.

5.3 Revisorsrollens tillämpning formar en social struktur som förhindrar eller möjliggör handlingsutrymme då den styrs av olika lämplighetslogiker

När revisorer nu har betraktats som aktörer framkommer nyanser i deras rolltillämpningar. Det finns revisorer som mer anser sig ha en kontrollerande roll och revisorer som menar att de mer är verksamhetsförbättrare. Vidare konstateras att revisorernas informella lämplighetslogik tycks ha stort inflytande över revisorernas handlande och förhållningssätt till diskrepansen i ansvarsprövningen. Även om lämplighetslogiken speglar de formaliserade uppdraget och föreskrifterna visar studien att revisorerna har egna normer och föreställningar kring detta då

¹³¹ Hirschman 2006:69ff.

aktörer med samma formella uppdrag tolkar rollen olika. Då dessa roller är nära sammankopplade med deras faktiska arbete – de kan sägas utgöra vad som i rollteorin kallas instrumentella roller¹³² - tillämpas de även olika inom ramen för revisionsuppdraget. De olika revisorsrollerna kan beskrivas som olika meningsskapande strukturer då tillämpandet av rollen till viss del fyller olika meningar – att kontrollera och bereda åt uppdragsgivaren samt att delta i utvecklandet och förbättrandet av nämndverksamheten. Ett resultat av abduktion som metod för slutledning är att lämplighetslogiken har inkluderats och därmed förfinat teorin för att kunna förstå hur aktörer agerar i en dysfunktionell situation. Dessa teorier var inte aktuella från början, men har visat sig i studien av revisorerna vara gällande även för hur ett formellt uppdrag tillämpas. Revisorsrollernas två tillämpningar kan sägas vara konstruerade av aktörerna på fältet, men teoretiserade av mig som en mer generell teoretisk poäng som förmodligen också kan studeras i andra fall. Det vill säga att studera skillnader i lämplighetslogik för aktörer med samma uppdrag kan vara en utgångspunkt för att förstå handlandet. En sådan utgångspunkt är heller inte uteslutande för andra eventuella bidragande faktorer som t.ex. kontextuella faktorer och vill dessa beaktas mer kan fortsatta studier kartlägga dessa på ett djupare plan.

För att förstå aktörer och deras ageranden i andra liknande situationer kan därmed andra aspekter än deras formella förutsättningar att handla vara beaktansvärda. Till exempel kan individers tolkningsutrymme innebära att de förhåller sig olika inför olika problem som deras uppdrag ställs inför, då de styrs av olika lämplighetslogiker. Beroende på hur de tolkar sin formella roll kan utnyttjandet av deras handlingsutrymme mer eller mindre innebära en rollkonflikt då den ena rollen inte anses som lämplig att agera utifrån i den aktuella situationen. Sociala strukturer kan därmed även i forskning av förvaltningsinstitutioner och närbyråkraternas formella uppdrag vara väl så avgörande för förståelse för deras ageranden som mer formella strukturer. Analysen av lämplighetslogiken hos revisorerna visar även på komplexiteten med att utgöras av en hybrid mellan förtroendevald och tjänsteman. Det blir komplext på så sätt att handlandet där emellan står och väger mellan oberoendet och distansen till de granskande och möjligheten att få bättre genomslag för sin kritik genom mer verksamhetsnära arbete. Detta är något som man bör ta i beaktande vid studier av kommunala revisorer.

¹³² Aubert 1979

5.4 Avslutande reflektioner

Att studera revisorerna ur ett aktörsperspektiv har gett en bättre förståelse för ansvarsprövningens funktion. Ansvarsprövningen som institution är inte helt styrande för revisorerna. Det finns luckor i spelreglerna där revisorerna kan förbättra sin utgångspunkt och flytta fram sina positioner, vilka har diskuterats ovan. Samtidigt är ett otvetydigt resultat i studien att institutionella spelregler till viss del styr revisorsuppdraget. Detta är mer informella institutioner (som till visso i viss mån härrörs till det formella revisorsuppdraget) då revisorerna skiljer sig i pass hur pass styrda de anser sig vara av dessa institutioner – här kallade lämplighetslogiker. Vad vi också kan se är att fullmäktiges ansvarsprövning inte avgör ansvarsutkrävandet och revisionens betydelse enligt revisorerna. Detta är ett problem då aktörer agerar på ett informellt sätt vilket gör att det blir otydligt hur institutionen egentligen fungerar och om det så som det är tänkt. Det kan också vara bra då det visar på att institutioner inte behöver vara trögrörliga på så sätt de inte är så strängt reglerade utan att det inte finns utrymme i dem att anpassa innehållet efter situationen och generera ett effektivare arbete. Effektiviteten i detta bör dock ställas mot eventuella problem med det informella tillvägagångssättet, inte minst i en offentlig organisation som det kommunala ansvarssystemet. Därmed bör man reflektera över hur revisorernas *borde* hantera diskrepansen för att ge förtroende och effektivitet vad gäller revisorernas uppdrag. Vilka strategier är lämpliga? Bör de agera eller förhålla sig passiva? Då vi inte innan visste så mycket om hur revisorerna hanterar en sådan situation vad denna diskussion svår att föra inledningsvis. Vilka strategier och agerande kan inskränka på revisorernas oberoende? Detta är svårt att svara på utan att studera strategierna närmare. Ett svar kan vara att revisorerna bör använda sina verktyg och resurser mer effektivt inför och innan sitt uttalande i ansvarsfrågan, t.ex. genom att väcka frågor i fullmäktige oftare och öka kommunikationen med nämnder och fullmäktige. Men att det är uttalandet i revisorsberättelsen som är det viktiga och kritiken måste synas här för att såväl medborgare som fullmäktige ska kunna få insyn och förståelse för verksamhetens effektivitet. Ges kritiken på mer informella sätt (även om detta kan vara mer effektivt för revisorernas genomslag vad gäller förändringar i nämndverksamheten) eller genom mildare kritik än vad som egentligen borde ges (vilket gör en oren revisionsberättelse inte lämnas in) blir ansvarsprövningen och revisionens roll genast otydligare och den kommunala verksamhetens funktion i viss mån mindre transparent.

Resultatets generaliserbarhet

Diskrepansen var viktig för studien då en sådan dysfunktionell situation förväntades förmå aktörer att agera genom att strategiskt påverka att organisationen inte fortsätter i samma spår. Men vad som visat sig i studien är att de studerade aktörerna, revisorerna, inte uppfattar att diskrepansen är ett problem för den kommunala organisationen överlag. Detta då det finns utrymme att förbättra situationen om lämpliga metoder används. Diskrepansen uppfattar inte som ett strukturellt problem, utan den går att påverka inifrån. Vad betyder då detta? Förmodligen att aktörer som har ett formellt reglerat uppdrag och begränsat handlingsutrymme att i direkt bemärkelse forcera krav för att få genomslag för sitt arbete, har strukturellt möjliga handlingar att ta till som ryms inom uppdraget. Dessa tycks aktualiseras när uppdraget blir ineffektivt. Men då studiens genomförande har baserats på litet antal intervjuer som enda informationskälla är det svårt att dra slutsatsen huruvida dessa strategier används så omfattande och effektivt i praktiken. Några deltagande observationer eller dokumentstudier har inte kunnat verifiera hur revisorerna arbetar i praktiken. Studiens syfte är öppna upp för en teoretisering av revisorer som i nästa steg kan utvecklas. Då denna studie endast gjort ett urval bland aktörer som befinner sig i en situation där uppdraget försvagats är det svårt att dra slutsatsen fullt ut att de påverkansstrategier som används inte används sedvanligt i vissa kommuner. Dock så har studien visat att i kommuner där meningsskillnader funnits mellan revisorer och fullmäktige aktualiseras vissa metoder som ansetts effektiva. Vi vet nu hur revisorerna hanterar diskrepansen. Dessa metoder och strategier och kan i fortsatta studier undersökas närmare för att se hur pass effektiva de kan tänkas vara.

I fortsatt forskning om kommunala revisorer kan även de olika rolltillämpningarna som visas i Figur 1.2 vara beaktansvärda då dessa troligtvis även aktualiseras i andra sammanhang, och inte bara vid diskrepans då de inte hänförs till den specifika kontexten utan hur revisorerna allmänt ser på sitt uppdrag. De gav också stöd för den lämplighetslogik och meningsstruktur som March och Olsen pekat som förklaring till aktörers agerande. Revisorsrollernas olika tillämpningar kan därmed vara en utgångspunkt för att förstå hur revisorerna hanterar och ställer sig inför andra situationer då de kan finna ett handlande mer eller mindre lämpligt. Detta kan också väcka frågan om vilken revisorsroll som är önskvärd att revisorerna har, det vill säga om det är lämpligt med operativa revisorer eller inte, och vad som eventuellt kan göras för att institutionalisera den ena eller andra rollen.

Fortsatt forskning – hur kan vi teoretiskt gå vidare?

Studien gör ingen ansats till att försöka utröna varför vissa revisorer hållit fast vid den historiskt kontrollerande revisorsrollen, medan andra mer än inriktade mot en verksamhetsförbättrande revisor. Istället för att undersöka revisorerna ur ett aktörsperspektiv kan en studie för framtiden vara att undersöka den kommunala strukturen. Kan kommunens storlek, kultur, resurser som revisorerna tilldelas etcetera tänkas påverka att revisorerna i vissa kommuner arbetar mer verksamhetsrationellt, medan den på andra håll mer kan liknas vid en målrationell utvärderingsform? Detta skulle kunna ge svar på vilka faktorer som påverkar revisorsrollens funktion.

En annan intressant ingång för fortsatt forskning om den kommunala ansvarsprövningens effektivitet är att närmare studera effekterna av avstyrt ansvarsfrihet. Vad händer i praktiken när revisorerna får med sig fullmäktige på sin linje (eller likväl när fullmäktige, men inte revisorerna avstyrker ansvarsfrihet)? I studien av revisorerna har en del revisorer påpekat att när fullmäktige väl avstyrker ansvarsfrihet händer ofta ingenting. Enligt SKL står olika vägval till förfogande om fullmäktige vägrat ansvarsfrihet för en styrelse, nämnd eller enskilda förtroendevalda. Som exempel nämns omorganisering för att den ansvarsvägrades uppgifter ska kunna föras över till någon annan, entlediga de som vägrats ansvarsfrihet eller ge dem fortsatt förtroende i sitt uppdrag.¹³³ För att undersöka ansvarsprövningens effektivitet i grunden bör därför fullmäktiges hantering av en avstyrt ansvarsfrihet undersökas närmare. För att ansvar ska kunna utkrävas och den kommunala organisationens effektivitet bibehållas räcker det inte med att besluta om ansvarsfrihet, hur detta följs upp torde vara väl så angeläget att utreda närmare. Likväl bör resultatet av revisorernas strategier fångas upp på andra sidan – det vill säga genom att närmare studera hur nämndverksamheten tar till sig revisorernas kritik. Revisorerna framför att de inte enbart anammat strategier för att få genomslag i ansvarsprövningen, utan även för att överlag på genomslag för sin kritik hos de granskade – oavsett om ansvarsprövningen går deras väg eller inte. Huruvida kritiken fått genomslag och förbättrat nämndverksamheten har inte denna studie undersökt. Fortsatta studier skulle därför utifrån ett effektivitetsperspektiv kunna studera revisorernas metoders genomslag genom att även undersöka nämndverksamheten närmare. Att revisorerna i denna studie hävdade att de kan få genomslag för sin kritik och förbättra verksamheten på andra sätt än genom att få med sig fullmäktige i ansvarsprövningen ger ett inspel till att undersöka detta närmare.

Utblick – hur kan man praktiskt gå vidare?

¹³³www.skl.se ”Ansvarsprövning”

I ett par kommuner har revisorer, enligt deras kollegors utsagor, avsagt sig sitt uppdrag till följd av diskrepansen. Detta är givetvis negativt för det kommunala ansvarssystemet och dess effektivitet, och därmed för den lokala demokratin där förtroendevalda revisorer ska granska på medborgarnas uppdrag. Givetvis handlar effektiviteten i ansvarsprövningen minst lika mycket om fullmäktiges agerande och deras mottaglighet för revisorernas kritik. Men att förändra systemet genom att omstrukturera fullmäktiges roll i ansvarsprövningen är inte lika självklar och enkel som att undersöka vad revisorerna kan göra. Fullmäktige har beslutanderätten i ansvarsprövningen, och bör så ha, då de är folkvalda representanter som beslutar om mål och medel och hur dessa ska effektiviseras. Därmed bör man, trots att det inte är revisorernas ansvar att förbättra ansvarsprövningens genomslag, fundera kring hur revisorerna ska organiseras för att minska risken för en ineffektiv ansvarsprövning.

Att arbeta i kommunalförbund kan vara ett sätt att minska de politiska bindningarna mellan revisorerna och fullmäktige. Samtidigt kan inte revisorerna avsättas om kritiken inte faller fullmäktige i smaken på samma sätt som idag, då det är fler kommuner inblandade. Vi har nu ett underlag rörande revisorers agerande för att få bättre genomslag och nå en effektivare ansvarsprövning. Dessa resultat kan användas för att diskutera vilka metoder som kan behöva förbättras och vilka resurser revisorerna behöver. Att väcka frågor i fullmäktige är ett sällan använt verktyg från revisorerna, men framhölls i denna studie som effektivt. Att arbeta nära och i ett tidigt stadium med nämnderna kräver resurser av revisorerna. Hur kan dessa två påverkansmöjligheter förbättras för revisorerna? Detta kan vara något för SKL eller att diskutera vidare. En effektiv ansvarsprövning behöver inte fordra att revisorernas uttalande i ansvarsfrågan lyfts bort. Åtminstone inte med argumentet att denna uppgift försvårar och riskerar att förminska revisionens uppdrag då så inte är fallet enligt aktörerna själva. Revisorerna i vissa kommuner reviderar verksamheten utan att få genomslag, men att revidera i denna motvind, som titeln syftar på, kan aktualisera nya arbetssätt och kommunaktionskanaler som här lyfts fram som verkningsfulla av revisorerna,

6. Referenser

- Ahlbäck-Öberg, Shirin (1999) *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*, Uppsala.
- Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur
- Arrow, J.K. (1963) *Social choice and individuals values*, New York: Yale University.
- Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder: att förstå och förklara samtiden*, Malmö: Liber.
- Aubert, Vilhelm (1979) *Sociologi: Socialt samspel*, Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Becker, Howard S. (2008) *Tricks of the trade: Yrkesknep för samhällsvetare*, Malmö: Liber.
- Biddle, Bruce J. (2001). "Role Theory". i *Encyclopedia of Sociology*. Vol. 4, 2415-2420, New York: Macmillan Reference.
- Cox, G. W. (2004) "Lies, damned lies, and rational choice analyses" i *Problems and methods in the study of politics*, 167-187, Cambridge: Cambridge University press.
- ESO 2010:6 Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet
- Forsén, Bosse (1987) *Kritik av rollteorin*, Göteborg: Korpen.
- Hill, Michael (2005) [2007] *Policyprocessen*, Malmö: Liber.
- Hirschman, Albert O (2006)[1970] *Sorti eller protest: en fråga om lojaliteter*, Lund: Arkiv
- Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*, Umeå: Boréa.
- Karlsson, Ann Britt (2009) *Institutionalisering av ansvar i kommunal revision: lärande organisering*, Jönköping International Business School.
- Lieberman, Robert C (2002) "Ideas, institutions and political order: Explaining Political Change" i *American Political Science Review* 96(04), 667-712.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lundin, Olle (1999) *Kommunal revision: en rättslig analys*, Uppsala.
- Lundquist, Lennart (1984) "Aktörer och strukturer" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 84, Nr. 1.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" i *The American Political Science Review*, Vol. 78, Nr 3, 734-749.
- March, James G. & Johan P. (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.

March, James G & Olsen, Johan P (2004), *The Logic of Appropriateness*. ARENA: Working Papers, WP 04/09.

Marshall, Cathrine & Rossman, Gretchen B (2006) *Designing Qualitative Research*, SAGE, Thousand Oaks, Calif.

Merriam, Sharan B (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur.

Nyman m.fl. (2007) "Ansvarsprovning med förhinder" i *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 11, nr 2, 29-46

Prop. 2009/10:46 Oberoendet i den kommunala revisionen.

Rombach, Björn & Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) (2002) *Från sanningssökande till styrmedel – Moderna utvärderingar i offentlig sektor*, Stockholm: Santérnus.

Rothstein, Bo & Steinmo, Sven (2002) *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, New York: Palgrave Macmillan.

Ryen, Anne (2004) *Kvalitativ intervju: från vetenskapsteori till fältstudier*, Malmö: Liber ekonomi.

SKL (2010) God revisionssed i kommunal verksamhet 2010.

SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling

SOU 1996:169 Förnyelser i kommuner och landsting

SOU 2004:107 Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting

Statskontoret 2008:4 Den kommunala revisionens oberoende

Vaughan, Diane (1992) "Theory: the heuristics of case analysis" i Ragin, Charles C. & Becker, Howard S. (red.) *What is a case? exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vetenskapsrådet (2002). Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Stockholm. [Tillgänglig som elektronisk resurs]:
http://www.cm.se/webbshop_vr/pdf/etikreglerhs.pdf

Yin, Robert K. (2006) *Fallstudier: design och genomförande*, Malmö: Liber.

Internetkällor

www.skl.se "Ansvarsprovningssbanken", "Ansvarsprovning", "Revisionsdialog 2012" (2012-05-22)

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide

Bakgrund och uppdraget som förtroendevald revisor

- Hur länge har du varit ordförande i revisorsgruppen/suttit som revisor i revisorsgruppen?
- Har du haft några andra förtroendeuppdrag innan; suttit i en nämnd eller i fullmäktige?
- Har du arbetat på något annat sätt inom den kommunala organisationen innan, t.ex. i någon förvaltning?
- Har du arbetat med politik eller inom förvaltningen i någon annan kommun?
- Hur trivs du med att arbeta som förtroendevald revisor? Vad är det bästa respektive sämsta med detta uppdrag?

Förväntningar på revisionsuppdraget

- Vad anser du är det viktigaste i revisionsuppdraget och hur kan detta förverkligas på bästa sätt?
- Vilka är revisorerna främst till för och vilka kommer era granskningar och rekommendationer till gagn först och främst?
- Finns det något inom uppdraget som känns svårare att leva upp till?
- Hur ser du på de krav och allmänna förväntningar - både utifrån och inne i den kommunala organisationen, som finns på revisorerna?
- Hur arbetar ni i revisorsgruppen för att på bästa sätt leva upp till dessa?
- Skulle det gå att utveckla/förbättra revisorernas arbete på något sätt?
- Kan du beskriva hur du ser på din roll som förtroendevald revisor och hur denna står sig till de andra aktörerna, det vill säga nämnderna, fullmäktige och medborgarna?
- Tycker du att revisorsrollen har förändrats över tid? Vad har i så fall förändrats?
- Vilka är de viktigaste förutsättningarna för att rollen som revisor ska kännas tillfredsställande och ändamålsenlig?
- Hur ser du på ansvarsprövningen och er roll i denna?
- Hur ser du på att revisorerna och fullmäktige tar olika beslut i ansvarsfrågan?

- Är det ett problem och i så fall hur?
- Hur kan revisorerna förbättra ansvarsutkrävandet i kommunen? Är detta revisionens roll?
- Hur ser du på revisionens roll att leverera kritik? Leder det till någon effekt? Kan det bli det negativt på något sätt för revisorerna?
-

Diskrepansen i ansvarsprovningen i kommunen

- Hur resonerar du om den situation då det uppstod en diskrepans mellan er och fullmäktige i ansvarsprovningen? Finns det några andra i revisorsgruppen som har en annan syn på denna händelse?
- Kan du berätta lite om denna händelse?
- Har du varit med tidigare då ni inte fått med er fullmäktige på anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet?

Hantering av diskrepansen

- Har ni tänkt på något annorlunda sätt efter detta?
- Är det önskvärt att försöka undvika diskrepans i ansvarsfrågan?
- Vilka möjligheter har ni i revisorsgruppen att undvika diskrepans med er uppdragsgivare?
- Hur ser du på revisorernas verktyg anmärkning och avstyrkt ansvarsfrihet? Hur används dessa effektivt? Finns det andra metoder att leverera kritik, i så fall vilka och hur används dessa?
- Har ni arbetat på något annorlunda sätt efter diskrepansen? I så fall hur och varför?
- Något mer du vill tillägga?

Bilaga 2. Exempel på kodning

Utdrag från intervju med kommunal revisor, mars 2012.

Angelica: Hur skulle du beskriva revisorers roll i det kommunala ansvars-systemet?

Revisor: Att granska så att ändamålsenligheten och effektiviteten fungerar. Men det är inte allt. Man bör även se sin roll som revisor som ett utvecklingsinstrument och att vi ska arbeta framåtsyftande. Fokus ligger på att få med nämnderna på det vi hittat så att de kan jobba med detta i fortsättningen. Så vår roll är väl lite att utveckla nämndverksamheten i takt med de som behöver förbättras.

A: Hur tänker du kring det som inträffade, de två åren då ni valde att rikta anmärkning och avstyrka ansvarsfrihet och sen inte fick med er fullmäktige i ansvarsprövningen?

R: (...) Vi försöker vara förutseende för att avstyrka ansvarsfrihet har ju visat sig vara meningslöst. Det ena är att föra en väldigt tidig dialog med den nämnd eller styrelse de handlar om för att få bra kontakt. Det ger dem känslan och möjlighet att själva fundera på kritiken i god tid. Lyfta saker väldigt tidigt helt enkelt, innan det gått för långt. Det andra är ju att ha ett långt tidsperspektiv och börja med mildare kritik. (...) Så jag ser inte detta som ett strukturellt problem. (...) Det finns potential att förbättra ansvarsprövningen om man bara är ute i god tid. Man måste som revisor vara skicklig och förstå hur systemet fungerar. (...) Vi har mer börjat använda oss av vår rätt att väcka frågor i fullmäktige. Detta borde användas mer för att undvika problemet i ansvarsprövningen, för det är en ordentlig kraft i det instrumentet. Det är mycket värdefullt att få med sig fullmäktige tidigt på banan har vi märkt. De förstår oss bättre då. De viktigaste revisionella processerna kan ske innan ansvarsprövningen

A: Ser du det som ett problem att ni revisorer ska behöva anpassa er efter detta. Kan ansvarsprövningen bli otydlig?

R: Nej revisorernas roll och position har ju flyttats fram, bland annat med hjälp av SKL... jag anser att det finns utrymme för oss att arbeta mer framåtsyftande och strategiskt. Vi ska ju inte bara räkna siffror och vara någon slags felmarkerare, det viktiga är ju att kunna bidra till en förbättrad verksamhet och detta förutsätter att vi har en nära dialog med nämnderna. Man bör se sin revisorsroll som ett utvecklingsinstrument.

En revisorsroll som syftar till att utveckla och förbättra

Nya kommunikations- och påverkanskanaler ses som effektiva

Återkoppling till revisorsrollen.

Ej risk för rollkonflikt

Aktivt agerande